

Notat 2006–2

M I, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitikk

Anders R. Nordlund
Nils Øyvind Bergset
Ann-Christin Sørensen

Tittel	Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitikk
Forfattere	Anders R. Nordlund, Nils Øyvind Bergset, Ann-Christin Sørensen
Prosjekt	Forprosjekt for evaluering av landbrukspolitikken (E067)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2006
Antall sider	53
ISBN	82-7077-637-8
ISSN	0805-9691
Emneord	landbrukspolitikk, evaluering, indikatorer, suksesskriterier, konkurransekraft, verdikjede, rammebetingelser, kjøttindustrien, mål, virkemidler, referansetesting

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

I løpet av 2004 og 2005 har Kjøttindustriens Landsforbund (KLF) og NILF drøftet utforming av landbrukspolitikken og virkemidler i lys av næringsmiddelindustriens interesser. Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom primærproduksjonen og foredlingsindustrien, som kan ha implikasjoner for innretningen av landbrukspolitikken. For å legge et grunnlag for videre studier på dette området har vi i dette notatet systematisert målsettingene i landbrukspolitikken og sortert virkemidlene ut fra visse kriterier. Vi har foreslått fire suksesskriterier som en evaluering av landbrukspolitikken kan knyttes til. Det er behov for en mer samlet evaluering i forhold til målene for landbrukspolitikken. Fokuset på hele verdikjeden bør komme klarere til uttrykk i evalueringen.

Teori om indikatorer har vært sentralt i dette arbeidet. En evaluering knyttet opp mot enkelte suksesskriterier vil kreve utvikling av relevante indikatorer. Konkurranseskraft bør etter vårt syn utgjøre ett viktig suksesskriterium for norsk landbruk blant annet på bakgrunn av de utfordringer pågående forhandlinger i WTO ser ut til å føre med seg.

Anders R. Nordlund har vært prosjektleder og har skrevet notatet sammen med Nils Øyvind Bergset og Ann-Christin Sørensen. Sjur Spildo Prestegard har vært kvalitets-sikrer for notatet og Agnar Hegrenes har bidratt med nyttige kommentarer og litteratur-tips i forbindelse med arbeidet. Takk også til Siri Fauske som har redigert notatet og klargjort det for trykking.

Oslo, februar 2006

Ivar Pettersen

Innhold

	Side
SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Fremtidige utfordringer for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri.....	3
2 MÅL I NORSK LANDBRUKSPOLITIKK.....	5
2.1 Overordnede mål i norsk landbrukspolitikk	5
2.2 Utviklingen i formulering av mål for landbrukspolitikken	6
2.3 Uttalte mål i norsk landbrukspolitikk.....	7
2.3.1 Forbruker og verdikjede.....	7
2.3.2 Miljø.....	8
2.3.3 Matsikkerhet	9
2.3.4 Landbruket som kulturbærer.....	10
2.3.5 Bosetting	10
2.4 Andre sentrale områder i landbrukspolitikken	10
2.4.1inntekt	10
2.4.2 Produksjon	12
2.4.3 Distrikt og bosetting.....	12
2.5 Sammenheng mellom mål.....	13
2.6 Hva er mål og hva er virkemidler.....	14
3 VIRKEMIDLER.....	17
3.1 Kartlegging og kategorisering av virkemidler	17
3.2 Virkemidler implementert i alle ledd	18
3.2.1 Importvern for jordbruksvarer	18
3.2.2 Matloven og Mattilsynet.....	19
3.2.3 Avgifter	19
3.3 Virkemidler implementert hos primærprodusentene.....	19
3.3.1 Juridiske rammer for bondens eierskap og drift	19
3.3.2 Produksjonsregulerende virkemidler.	20
3.3.3 Hovedavtalen og jordbruksforhandlingene.....	21
3.3.4 Prissystemene.....	23
3.3.5 Direkte støtte	23
3.3.6 Støtte til investeringstiltak	24
3.3.7 Indirekte støtte via forskning, undervisning og rådgivning	26
3.3.8 Velferdsordninger	26
3.3.9 Skatter	27
3.4 Virkemidler implementert hos næringsmiddelindustrien.....	27
3.4.1 RÅK-ordningen.....	27
3.4.2 Markedsregulering av førstehåndsomsetning	28
3.4.3 Prisutjevningsordningen for melk.....	30
3.4.4 Direkte støtte	30
3.4.5 Konkurranseloven.....	31
3.5 Virkemidler implementert hos forbrukeren	31

	Side
3.5.1 Merverdiavgift på matvarer	31
3.5.2 Markedsføring.....	31
3.6 Historisk utvikling.....	32
4 SUKSESSKRITERIER FOR EN ØNSKET UTVIKLING I NORSK LAND- BRUK OG NÆRINGSMIDDELINDUSTRI.....	33
4.1 Eksisterende opplegg for evaluering av landbrukspolitikken	33
4.1.1 Løpende evaluering.....	33
4.1.2 Oversikt over enkelte statistikkilder	35
4.1.3 Tilpasset evaluering i forhold til regelverk for økonomistyring.....	36
4.2 Prinsipper for og krav til indikatorer.....	37
4.3 Bruk av indikatorer.....	39
4.4 Referansetesting	40
4.5 Virkemidlers samfunnsøkonomiske effektivitet	41
4.6 Forslag til suksesskriterier for norsk jordbrukspolitikk	43
4.7 Evaluering av jordbrukspolitikken ut fra suksesskriteriene	45
4.8 Konkurranseskraft.....	47
4.8.1 Begrepet konkurranseskraft.....	47
4.8.2 Indikatorer for konkurranseskraft – eksempel fra Storbritannia	49
LITTERATUR	51

Sammendrag

Formålet med notatet er å sette opp en del suksesskriterier ut fra de målsettinger som er satt for landbrukspolitikken, slik at en senere kan evaluere hvilke effekter landbrukspolitikken har for aktører i verdikjeden for mat.

Nasjonale og ikke minst internasjonale utviklingstrekk peker i retning av stadig større utfordringer for norsk jordbruksproduksjon og næringsmiddelindustri. Maktforholdene i verdikjeden og den pågående runden med forhandlinger i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) er prosesser som setter norsk jordbruksproduksjon og næringsmiddelindustri under et betydelig konkurransepress. Det er for tidlig å si noe sikkert om et eventuelt resultat at WTO-forhandlingene på landbruk og dermed konsekvensene for jordbruket og industrien, men ut fra det vi vet så langt vil Doha-runden føre til betydelig liberalisering av handelen med mat og endrede rammebetingelser for nasjonal næringsstøtte til jordbruket. Hovedutfordringene for jordbruket og næringsmiddelindustrien blir på den ene siden å klare å omstille og effektivisere virksomhetene for å opprettholde konkurransekraft i første rekke nasjonalt. Samtidig skal denne verdikjeden på den andre siden bidra til oppfyllelse av flere mål og produksjon av fellesgoder for samfunnet for å rettferdiggjøre overføringene til jordbruket.

Målene for landbrukspolitikken er trukket opp i St.meld. nr. 19 (1999–2000) og innebærer at landbruket i tråd med samfunnets behov skal;

- Produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser.
- Produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser.
- Produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kultur-goder, og sikre en langsiktig matforsyning.

Disse overordnede målene er fulgt opp av ett hovedmål og flere delmål i St. prp nr. 1 (2005–2006) om statsbudsjettet. Disse målene uttrykker hvilket innhold Regjeringen legger i målsettingene for landbruket. Det er med utgangspunkt i disse målene vi mener det er relevant å utvikle et måleverktøy for å evaluere landbrukspolitikken. Det er imidlertid behov for å utdype målene for å kunne utvikle indikatorer for å etterprøve om virkemidlene virkelig bidrar til at målene nås. Det kan også være nødvendig å ta noen valg med hensyn til vektlegging av de ulike målene siden de i enkelte tilfeller kan være innbyrdes motstridende.

Den generelle næringspolitikken og andre politikkområder vil påvirke for eksempel konkurransekraften til norsk jordbruk og næringsmiddelindustri. Når det gjelder virkemiddelbruken, har vi imidlertid i hovedsak tatt for oss de landbrukspolitiske virkemidlene, men nevner også enkelte andre virkemidler med stor betydning for sektoren. Det er mange ulike måter å kategorisere virkemidler på. Vi har valgt å kategorisere virkemidlene ut fra hvilken del av verdikjeden for mat de er implementert overfor. Vi har som prinsipp fulgt Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, OECD sin inndeling basert på implementeringskriteriumet, det vil si at virkemidlene blir klassifisert etter hvordan de blir implementert. Støtteordningene over jordbruksavtalen, tollvernet, markedsreguleringen og ulike lover utgjør sentrale deler av virkemiddelbruken. Evaluering av landbrukspolitikken setter naturlig fokus på samspillet mellom

mål og virkemidler og om dagens virkemidler er egnet til å nå målene. Etablering av suksesskriterier og indikatorer for å evaluere politikken vil naturlig danne grunnlag for en kritisk vurdering av virkemiddelbruken.

Vi har vist til dagens resultatkontroll og rapporteringsopplegg overfor Stortinget. Sett i lys av målene med landbrukspolitikken, mener vi det er grunnlag for forbedringer i evalueringsopplegget. På samme måte savner vi en helhetlig tilbakemelding på de ulike målene. Helkjedeperspektivet i rapporteringen kan også med fordel styrkes.

I tråd med prosjektets formål, foreslår vi at det etableres følgende suksesskriterier for jordbrukspolitikken:

1. Konkurranseskraftig norsk verdikjede for mat
2. Produsere tilstrekkelig med fellesgoder på en samfunnsøkonomisk effektiv måte
3. Produsere trygg mat med friske planter og dyr og med god dyrevelferd
4. Basere verdiskapingen på en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning.

For å kunne si noe om utviklingen i disse suksesskriteriene er det nødvendig å etablere et sett med indikatorer. Utviklingen av indikatorer må alltid skje i et visst forhold mellom tilgjengeligheten av statistiske data og behovet for å analysere det relevante forholdet så nøyte og riktig som mulig. Videre er det viktig at de indikatorer som utvikles tilfredsstiller grunnleggende krav slik at resultatene blir troverdige og nyttige. Man skal heller ikke knytte for store ambisjoner til hva indikatorene kan brukes til. Viktigst blir kanskje deres bidrag til en mer målrettet og relevant diskusjon om mål og virkemiddelbruk i jordbrukspolitikken. Referansetesting er en metode som Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) har benyttet for å, ved hjelp av strukturindikatorer, sammenlikne rammevilkår for næringsvirksomhet i Norge og den Europeiske Union, EU. Denne metoden kan være aktuell å gjøre seg nytte av for eksempel for nærings- og nytelsesmiddelindustrien. Således kan den inngå i et helhetlig opplegg for evaluering av jordbrukspolitikken. En vurdering av virkemiddelbruken kan også gjøres ut fra den samfunnsøkonomiske effektiviteten til virkemiddelet. Slike vurderinger bør være sentrale i forhold til et opplegg for evaluering av virkemiddelbruken i norsk jordbrukspolitikk.

Konkurranseskraft er et relevant suksesskriterium i forhold til flere av målene. Konkurranseskraft avhenger av både konkurranseposisjon og evne til innovasjon og omstilling. Begrepet kan nyttes om en bedrift eller om en bransje. Det er også brukt om nasjoner, selv om det innebærer større utfordringer. Både i forhold til nasjonal matforsyning, konkurransedyktig matvareindustri, attraktive boplasser i bygdene, forbrukerhensyn og mangfold samt i forhold til ei bærekraftig ressursforvaltning med produksjon av fellesgoder, kan konkurransekraft være et sentralt kriterium. Disse fire kriteriene sammenfatter på mange måter målene i jordbrukspolitikken. De er ment å tjene som et utgangspunkt for et mer helhetlig evalueringsopplegg der indikatorer for alle fire suksesskriterier kan ses i sammenheng og der helkjedeperspektivet er fremtredende. Selv om det ikke er etablert indikatorer for suksesskriteriene, er det likevel gitt en omtale av verdikjeden som utgangspunkt for ett område å utvikle indikatorer på i tillegg til inntektsdannelse hvor det er viktig å etablere en eller flere indikatorer.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Formålet med dette prosjektet er:

«å kartlegge hvordan virkemiddelutformingen og landbrukspolitikken påvirker aktørene i næringen, både på kort og lang sikt. På den måten vil man kunne vurdere i hvilken grad landbrukspolitikken oppfyller de mål som er satt. En viktig del av forprosjektet vil være å sette opp en del suksesskriterier ut fra de målsettinger som er satt for landbrukspolitikken, slik at en senere kan evaluere hvilke effekter landbrukspolitikken har for aktører i verdikjeden for mat.»

Det ble beskrevet et opplegg for å gjennomføre prosjektet. Dette opplegget besto i å;

1. Systematisere målsettingene i landbrukspolitikken inkludert kjøttindustrien
2. Kartlegge virkemiddelutformingen i landbrukspolitikken
3. Utarbeide kriterier som grunnlag for evaluering av landbrukspolitikken.

1.2 Fremtidige utfordringer for norsk jordbruk og næringsmiddel-industri

Den fremtidige landbrukspolitikken vil bli påvirket av de pågående forhandlingene i WTO. Vi vet enda ikke hvilke konsekvenser dette vil få for norsk jordbruk. Det foreligger likevel en del forslag fra ulike grupper av land som har felles forhandlingsstrategier. Det er grunn til å tro at en eventuell forhandlingsløsning vil medføre et betydelig prispress for flere viktige jordbruksprodukter. Det vil bli behov for å vurdere kompenserende tiltak over statsbudsjettet innenfor nye rammer for internstøtte. Det er imidlertid et spørsmål om hvorvidt det er vilje til å øke overføringene til landbruket over statsbudsjettet. I tillegg vil det i så fall i første rekke måtte skje gjennom støtte som

er minst mulig handelsvridende. Uansett vil trolig behovet for effektivisering og kostnadsreduksjoner melde seg med forsterket kraft. På samme måte vil det bli viktig å få høyest mulig måloppnåelse ut av de budsjettmidler som norske myndigheter velger å nytte til jordbruk i fremtiden. Søyland et al. (2002) pekte på den såkalte hjemme-markedsklemma for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri. Tiltak for økt konkurransekraft vil derfor stå sentralt både for norske myndigheter og aktørene i verdikjeden for mat. I samme rapport vises det til at det eksisterer et betydelig prispress pga endringer i maktforholdene i verdikjeden – i detaljistenes favør. Det er ikke grunn til å tro at dette vil avta i åra som kommer.

Det er på mange måter to hovedutfordringer norsk jordbrukspolitikk og jordbruksproduksjon må klare å møte i tida framover. På den ene siden jordbrukets bidrag til produksjon av fellesgoder, som det ikke eksisterer noe marked for, og behovet for å sikre disse godene for kommende generasjoner. På den andre siden behovet for omstilling, effektivisering og økt konkurransekraft for å klare å opprettholde et størst mulig omfang av norsk jordbruksproduksjon og foredling med en tøffere konkurransesituasjon internasjonalt. Fra naturens side er det store forskjeller i mulighetene for å møte økt konkurransepress i ulike deler av landet. Opprettholdelse av dagens arealbruk – ikke minst i regioner med dårligere naturgitte forutsetninger for videre effektivisering av volumproduksjonen, vil bli en stor utfordring.

Dersom politikerne skal klare å møte begge disse utfordringene kan det bli behov for å målrette de ulike politiske virkemidlene i større grad enn i dag. Dette vil kreve ulike tilnærminger i ulike regioner, samtidig som det er naturlig å legge ulik vekt på de to utfordringene i de ulike regionene. Målet om å sikre en variert bruksstruktur kan etter vårt syn ikke møtes på generelt grunnlag. Myndighetene bør først spørre seg hva jordbrukets viktigste rolle er i de ulike regioner, for deretter å se på jordbrukets fortrinn i de samme regionene, for å kunne legge tilpassa utviklingsstrategier på dette grunnlaget. Nedleggelse av fylkeskommunen og utvikling av nye forvaltningsregioner fra 2010 kan bidra til å legge forholdene bedre til rette for å få til en slik differensiering og målretting.

Den forsterka satsingen på økt verdiskaping med utgangspunkt i landbrukets ressurser vil også fremover være en viktig strategi for å møte disse utfordringene.

Det stilles en rekke krav til måten planteproduksjonene drives på, og til hold av dyr. Disse kravene har blitt stadig strengere i de senere årene. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette. Dette vil i så fall øke kostnadene i produksjonen, men vil være vanskelig å komme utenom, all den tid norske produkter neppe vil hevde seg på pris i en mer åpen handel med jordbruksvarer. Likevel vil dette være meget vanskelig for næringen å møte i en tid der fokuset på kostnadsreduksjoner må forventes å bli sterkere.

Det kan se ut til at tiden begynner å bli moden for at det må tas noen valg i norsk jordbrukspolitikk. Rett og slett for å klare å bevare mest mulig jordbruksproduksjon med tilhørende produksjon av fellesgoder. Med utgangspunkt i de overordnede målene for norsk jordbrukspolitikk blir det derfor nødvendig å justere virkemidlene og prioritere de ulike målene i forhold til hverandre i ulike regioner av landet.

I det følgende gis det i kapittel 2 en oversikt over målene og i kapittel 3 en oversikt over virkemidlene i norsk landbrukspolitikk. Basert på enkelte utviklingstrekk foreslår vi i kapittel 4 et videre arbeid basert på noen suksesskriterier for norsk landbrukspolitikk. Vi har satt hovedfokus på konkurransekraften til norsk produksjon og foredling av mat i et mer konkurranseutsatt marked med lavere priser.

2 Mal i norsk landbrukspolitikk¹

2.1 Overordnede mal i norsk landbrukspolitikk

Gjeldende landbrukspolitikk er å finne i St.meld. nr. 19 (1999–2000) – «Om norsk landbruk og matproduksjon» (Landbruksdepartementet, 1999a) og Stortingets behandling av denne, Innst. S. nr. 167 (1999–2000) (Stortinget, 2000). Videre skjer det løpende tilpasninger og justeringer i landbrukspolitikken gjennom de årlige jordbruksoppgjørene og stortingets behandling av disse. Dessuten har de senere års samarbeidsregjeringer utformet en felles politisk plattform. Da vi nå for første gang på flere år har en koalisjonsregjering som har et flertall bak seg i Stortinget vil dette dokumentet i enda større grad bli førende for politikken på området i inneværende stortingsperiode. Endringer som følger av internasjonale avtaler vil selvsagt likevel påvirke graden av måloppfyllelse og det er i Soria Moria erklæringen vist til at det vil bli foretatt en totalgjennomgang av WTO forhandlingenes konsekvenser. Landbruksomtalen i den politiske plattformen til hhv Bondevik II Regjeringen (Sem-erklæringen) og Stoltenberg II Regjeringen (Soria Moria-erklæringen) følger som vedlegg.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) legger vekt på landbrukets samlede bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Det er lagt vekt på en helhetlig politikk som omfatter hele verdikjeden og betydningen av økt forbrukerorientering av mat- og landbrukspolitikken. Flertallet i Næringskomiteen slutter i Innst. S. nr. 167 (1999–2000) seg i stor grad til St.meld. nr. 19, og komiteen som helhet slutter seg til hovedpunktene som er trukket opp i St.meld. nr. 19, at landbruket i tråd med samfunnets behov skal:

¹ Beskrivelsen av målene i norsk landbrukspolitikk er basert på Søyland et al 2002 og enkelte stortingsdokumenter og Regjeringserklæringer. Mye av diskusjonene i kapittelet er hentet fra Søyland et al 2002.

- Produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser.
- Produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser.
- Produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kultur-goder, og sikre en langsiktig matforsyning.

Målene i Stortingsmeldingen er generelt av meget overordnet karakter. Det er i realiteten den landbrukspolitikk som til enhver tid har flertall på Stortinget, som er bestemmende for hvilken retning landbrukspolitikken tar.

Bondevik II Regjeringen har satt opp følgende overordna mål for landbruks- og matpolitikken, jf. St.prp.nr. 1 (2005–2006):

«Ein landbruks- og matpolitikk som gir grunnlag for auka verdiskaping og livskvalitet basert på ein berekraftig forvaltning av landbrukets og bygdene sine ressursar.»

Videre er følgende delmål for landbruks- og matpolitikken satt opp:

1. *«Trygge matvarer og fremme mangfald og forbrukaromsyn*
2. *God dyre- og plantehelse og eit etisk forsvarleg dyrehald*
3. *Ei berekraftig ressursforvaltning med eit sterkt vern av jordsmonnet, bevaring og vedlikehald av kulturlandskapet og sikring av det biologiske mangfaldet*
4. *Eit aktivt landbruk over heile landet og attraktive buplassar i bygdene*
5. *Nasjonal matforsyning, ein konkurransedyktig matvareindustri og nyskapande, marknadsretta og berekraftig produksjon av varer og tenester*
6. *Ei livskraftig reindriftsnæring i balanse med beiteressursane og som medverkar til å halde oppe samisk eigenart*
7. *Handlingsrom for ein nasjonal landbruks- og matpolitikk innanfor internasjonale avtalar og forhandlingar»*

Målene synes ikke å være endret av Stoltenberg II Regjeringen, som utformet en tilleggsproposisjon etter at de overtok regjeringsmakten høsten 2005.

Det er også satt opp to strategier i forbindelse med disse målene:

- *«Ei moderne, open og effektiv mat- og landbruksforvaltning som legg vekt på forenkling i forhold til næringsverksemd, auka demokratisering og desentralisering av ansvar og myndigheit, og som sikrar forbrukarane informasjon og innverknad i politikktutforminga.*
- *Mat- og landbruksforskinga som ein produsent og leverandør av kunnskap med vekt på helse og livskvalitet, forbrukarkrav, miljø, nyskaping og kommersialisering.»*

2.2 Utviklingen i formulering av mål for landbrukspolitikken

Ser vi 25 år tilbake ble det formulert helt klare overordnede mål i norsk landbrukspolitikk. I St.meld. nr. 14 (1976–77) (Landbruksdepartementet, 1992) som fulgte opp Øksnes-komiteens innstilling fra 1974 (NOU, 1974), ble fem mål skissert. Disse var inntektsmålsettingen, produksjonsmålsettingen, mål for landbruket i distriktpolitisk sammenheng, mål for miljø og ressursvern og mål for effektivitetsutviklingen i landbruket.

I St.prp. nr 8 (1992–1993) som bygger på Alstaheimutvalgets innstilling formulerte man derimot en *hovedstrategi* som gikk ut på å skape et landbruk som var mer robust i forhold til å møte nye utfordringer og endringer i rammevilkårene. Videre heter det i

denne proposisjonen at dette er nødvendig for å at viktige *mål* som matvaresikkerhet, miljø, distriktspolitikk og sosiale hensyn skal kunne ivaretas. I kapitlet som tar for seg «Utvikling av landbrukspolitikken framover» trekker man imidlertid kun opp *retningslinjer* for de ulike politikkområdene, og ikke klare mål.

Det blir heller ikke skissert *klare* overordna mål for landbrukspolitikken i målsetningskapitlet i St.meld. nr. 19. I begynnelsen av dette kapitlet er det beskrevet hva slags oppgaver landbruket har, og hva landbruket *skal* og *må* gjøre. Her heter det blant annet som følger:

«Landbrukets samfunnsnytte bygger på et forbrukerrettet landbruk som skal bidra til å produsere og forsyne landets innbyggere og industri med trygge matvarer av høy kvalitet, og i tillegg levere andre varer og tjenester basert på næringens samlede ressurser. Et aktivt landbruk i hele landet, basert på en bærekraftig utnyttning av naturressursene, skal bidra til bosetting og sysselsetting i levende og livskraftige bygder, og er viktig for den langsiktige matforsyningen. Samtidig med verdiskapingen knyttet til vareproduksjonen, bidrar et aktivt landbruk til produksjon av en rekke miljøgoder som er viktige for befolkningen, og som må ivaretas både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. En egenskap ved jordbruksproduksjonen er at en oppnår en rekke andre samfunns mål ut over matproduksjon. Sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte.»

Det er ikke anvendt ord som mål eller målsetting om disse punktene, men man har slått fast at «landbruket i tråd med samfunnets behov» skal oppfylle disse vilkårene.

Det poengteres imidlertid også at, samtidig som landbrukspolitikken har som mål å ivareta landbrukets oppgaver utover det å produsere mat og fiber, er det et behov for å begrense veksten i det samlede overføringsnivået framover.

Et annet sentralt punkt i innledningen til kapittel fire er knyttet til de internasjonale rammebetingelsene for landbruket, og at det skal være mulig å føre en aktiv nasjonal landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift i hele landet.

2.3 Uttalte mål i norsk landbrukspolitikk

Det er i utgangspunktet vanskelig å få øye på ord som mål og målsetting i målsetningskapitlet (kapittel 4) i St.meld. nr. 19, men i forbindelse med noen temaer er det beskrevet uttalte mål.

2.3.1 Forbruker og verdikjede

Det er i St.meld. nr. 19 en sterk fokus på forbrukerrettingen i landbruket. Forbrukernes preferanser utgjør det første av de tre hovedpunktene som er beskrevet ovenfor, og forbrukerhensynet er også ellers gitt god plass i St.meld. nr. 19. Det er imidlertid ikke *helt* nytt at forbrukeraspektet er en del av landbrukspolitikken. Forbrukerhensyn som godt vareutvalg, lave priser og stabil kvalitet er også nevnt i St.prp. nr. 8 (1992–93). Det må imidlertid understrekes at forbrukerrettingen har en helt annen, og svært mye mer fremtredende rolle i St.meld. nr. 19.

Forbrukerrettingen i St.meld. nr. 19 er i stor grad basert på den generelle forbrukerpolitikken, som beskrevet i St.meld. nr. 40 (1998–99) «*Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*». I følge St.meld. nr. 19 skal det norske landbruket, for å medvirke til å oppfylle målsettingene i St.meld. nr. 40 (1998–99), «*bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning, både når det gjelder*

mengde, kvalitet, mattrygghet og spørsmål om etikk og økologisk bærekraft i produksjonen.»

Forbrukerrettingen omfatter dermed både mengde og kvalitet, at maten skal være trygg, at den produseres på en etisk akseptable måte og økologisk og samfunnsmessig bærekraftig måte. Pris er imidlertid ikke uttrykt eksplisitt her, men det er etter vårt syn vanskelig å komme utenom dette hensynet når det er snakk om forbrukerorientering. Videre pekes det på forbrukernes behov for informasjon for å kunne velge mellom produkter. Forbrukerrettingen henger også sammen med at Regjeringen så det nødvendig å se hele verdikjeden i sammenheng ved utforming av politikken. I St.meld. nr. 19 heter det:

«Regjeringen mener det er nødvendig å se hele verdikjeden i sammenheng ved utforming av politikken. De ulike matrelaterte hensyn skal integreres ved utforming av politikken for landbruket og matproduksjonen framover. Dette er en forutsetning for å nå målsettingene i politikken. Det er derfor en målsetting å øke forbrukerrettingen i norsk landbruk og matproduksjon.» (s. 47)

Næringen må videre bli flinkere til å fange opp forbrukernes preferanser og reflektere disse og samtidig bli flinkere til å informere om, merke og kvalitetssikre produktene sine.

Den økte forbrukerrettingen ses i St.meld. nr. 19 både på som en *næringsstrategi* og et *selvstendig mål* i form av å øke forbrukernes innflytelse i matvarekjeden. Den næringsstrategiske delen henger også sammen med at det ikke skal produseres varer utover det markedet etterspør. I forbindelse med den næringsstrategiske delen av forbrukerperspektivet er opprettholdelsen av et konkurransekraftig marked sentralt. Dette henger blant annet sammen med grensehandleproblematikken og prisleforskjellene mellom Norge og Sverige som påpekt i St.meld. nr. 19.

2.3.2 Miljø

Miljø er et område som har flere uttalte mål knyttet til seg i St.meld. nr. 19. Målene her er knyttet til å redusere negative miljøeffekter av landbruksproduksjonen, så vel som sikring av biologisk mangfold og kulturlandskap. I tillegg er det utformet mål for sikring av dyre- og plantehelse. Av de tre hovedpunktene som er beskrevet i begynnelsen av dette kapitlet kommer miljø inn som et av de fellesgodene landbruket skal produsere.

Det er formulert klare mål knyttet til plante- og dyrehelse to steder i kapittel fire. Først i forbindelse med matproduksjon og forbrukerretting, deretter i forbindelse med miljøgoder. Målene lyder som følger:

«Norge er i dag fri for de fleste alvorlige dyresykdommer og for flere alvorlige skadegjørere på planter. Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten. Denne satsingen skal også føre til et mer miljøvennlig jordbruk gjennom redusert bruk av medisiner, antibiotika og plantevernmidler.» (s. 48)

«Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten, samt å medvirke til et mer miljøvennlig landbruk gjennom redusert bruk av plantevernmidler, antibiotika og medisiner.» (s. 52)

Disse formuleringene er svært like, men er plassert på to forskjellige steder i kapittel fire. Dette understreker plante- og dyrehelsens sentrale posisjon i St.meld. nr. 19, og dens sammenheng med flere sentrale områder i norsk landbrukspolitikk.

Målsettingen om plante- og dyrehelse henger nøye sammen med målsettingen om å redusere miljøbelastningene ved jordbruksproduksjon, som lyder som følger:

«Det er fortsatt en målsetting å redusere miljøbelastningene ved jordbruksproduksjonen. Tilpasning til mer kretsløpsbasert produksjon vil være en sentral strategi i dette arbeidet.» (s. 52)

Kretsløpsbasert produksjon innebærer at tap av næringsstoffer fra jordbruksproduksjonen skal reduseres, og at tilførsel av miljøskadelige stoffer til produksjonskjeden skal minimeres.

Sikring og vedlikehold av biologisk mangfold er et annet område der det er formulert en klar målsetting. Målsettingen her henger sammen med at dette er et område der markedet vanskelig kan ivareta næringens og forbrukernes felles interesser, som det heter i St.meld. nr. 19. På grunn av at sikring av det biologiske mangfoldet henger sammen med driftsmetode og opprettholdelse av arealer, er det også formulert mål knyttet til å sikre og vedlikeholde kulturlandskapet. I St.meld. nr. 19 heter det::

«Det er et mål for Regjeringen å sikre og vedlikeholde det biologiske mangfoldet. Mange av de truede artene i Norge i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift. Bakgrunnen for at disse artenes utbredelse går tilbake er på den ene siden for intensive driftsmetoder og på den andre siden at arealer går ut av drift. Det er derfor også et mål å sikre og vedlikeholde kulturlandskapet.» (s. 52)

Sikring og vedlikehold av kulturlandskapet blir dermed et både et mål i seg selv og et vike-middel for å oppnå andre mål. Dette målet er også nært knyttet til bosetting og landbruksproduksjon i distriktene. Dette henger sammen med at det i St.meld. nr. 19 heter at «de ulike miljøgodene virker sammen og øker den totale samfunnsnyttens av landbruket. Dersom de enkelte miljøgodene tas ut av sin sammenheng, mister de mye av sin verdi.» Det heter også i St.meld. nr. 19 at «Regjeringen legger til grunn at jordbruket skal dekke samfunnets behov for jordbruksrealterte miljøgoder i alle landets regioner.». Videre heter det her at disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der jordbruksproduksjon er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Dette knytter miljøgodene til et aktivt jordbruk og levende bygdesamfunn. Målet om 10 % økologisk jordbruksareal i 2010 er kanskje det mest konkrete målet i meldingen.

2.3.3 Matsikkerhet

Matsikkerhet og langsiktig matforsyning som beskrevet i kapittel fire, er knyttet til norsk landbruksproduksjon, men også til det å ha et stabilt handelssystem. Det fokuseres imidlertid på at nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i den langsiktige forsyningssikkerheten. Usikkerhet i trusselvurderingene begrunner en føre-var holdning som får følger for matproduksjonen på lang sikt. Et aktivt jordvern og en spredt produksjon er beskrevet som sentrale områder for å opprettholde produksjonsmulighetene. Daværende Regjering mente også at det «som en følge av langsiktigheten i jordbruket, ikke er tilstrekkelig med vektlegging av produksjonsgrunnlaget alene.» Det er også behov for (lokal) kompetanse og infrastruktur, dvs. at en løpende produksjon er en nødvendig del av den langsiktige matvareforsyningen. Som vi ser av sitatet nedenfor er matsikkerhet omtalt som et viktig mål.

I St.meld. nr. 19 heter det:

«Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningssikkerhet,... » (s. 50–51)

Lokale produksjonsmiljøer og tilstrekkelig antall næringsutøvere er i St.meld. nr. 19 også pekt på som nødvendig for å ha et robust matforsyningssystem. Med et robust matforsyningssystem menes et system som bør tåle både økonomiske, teknologiske og økologiske svingninger. Det vil bl.a. si at det ikke kun er størrelse på produksjon som er viktig.

Når det gjelder forsyningsberedskapen på kort sikt baseres den i hovedsak på næringsens ordinære organisasjon og infrastruktur, blant annet fordi en forutsetter fortsatt handel i en krisesituasjon. Dette henger blant annet sammen med at planleggingen i den sivile beredskap er tilpasset nye trusselvurderinger, og fokus på fredstidskriser har økt.

2.3.4 Landbruket som kulturbærer

Det siste temaet i kapittel fire i St.meld. nr. 19 dreier seg om landbrukets oppgaver som kulturbærer, gjennom tradisjon- og stedstilpasset kunnskap og ferdigheter knyttet til drift- og håndverksteknikker. Dette knyttes videre til identitet, sosial og kulturell utvikling så vel som næringsmessig utvikling. I St.meld. nr. 19 heter det:

«Et aktivt og livskraftig landbruk er en forutsetning for å etablere næring basert på kulturarven. Det er et mål for landbrukspolitikken å sikre at landbruket kan ivareta oppgaven som kulturbærer også i tiden som kommer.» (s. 53)

2.3.5 Bosetting

I Inst. S. nr. 167 vises det til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag til å oppfylle dette målet. Stabil bosetting pekes i St.meld. nr. 19 på som en viktig forutsetning for å oppnå andre «samfunnsmessige mål» som ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel. Sitatet nedenfor er hentet fra St.meld. nr. 19:

«Regjeringen vil bidra til å opprettholde bosettingsgrunnlaget i distriktene. Stabil bosetting er viktig for å kunne realisere viktige samfunnsmål knyttet til ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel.» (s. 50)

2.4 Andre sentrale områder i landbrukspolitikken

Vi har ovenfor kun omtalt de punktene som er formulert som *uttalte* mål i målsettingskapitlet i St.meld. nr. 19. Nedenfor vil vi gå igjennom *andre* sentrale punkter i St.meld. nr. 19. Disse punktene må ses i sammenheng med punktene ovenfor, da de utfyller hverandre. Områdene forbrukerretting, miljø og matsikkerhet behandles i sin helhet i punktene ovenfor, og er ikke omtalt her.

2.4.1 Inntekt

Det er i tråd med St.prp. nr. 8 ikke lenger formulert noe klart inntektsmål i norsk landbrukspolitikk. I St.meld. nr. 19, som i St.prp. nr. 8, heter det at det må legges til rette for

å øke inntektsmulighetene i næringen. Dette henger blant annet sammen med at bønder er selvstendig næringsdrivende, noe som er presisert flere steder i St.meld. nr. 19. Bøndene har dermed selv ansvaret for en effektiv bruk av ressursene og å utnytte de mulighetene markedet gir. Punkt to av de tre hovedpunktene beskrevet i begynnelsen av dette kapitlet, berører dette temaet. Her heter det at «landbruket [...] skal produsere varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser». Dette må forstås som en henstilling til å utnytte ressursene i landbruket til produsere og basere inntekten på andre varer (og tjenester) enn kun mat og fellesgoder (dvs. tilleggsnæringer).

Samtidig som det presiseres at bøndene er selvstendig næringsdrivende, presiseres det imidlertid også at yrkesutøverne må tilbys velferdsordninger som er likeverdig med det som ellers tilbys i arbeidslivet.

De påpekes videre at inntekt må ses i sammenheng med andre sentrale områder og mål i landbrukspolitikken, noe som blant annet henger sammen med at bøndene i tillegg til å være selvstendig næringsdrivende har et forvalteransvar for naturressursene. Disse sammenhengene reflekteres i St.meld. nr. 19 i følgende sitat hentet fra kapitlet om *Politiske hovedsatsingsområder* og avsnittet om *Økonomiske og sosiale forhold*:

«Norsk landbruk har viktige oppgaver som matprodusent og produsent av fellesgoder. For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår, som sikrer rekrutteringen til næringen og som gjør det mulig for utøverne i jordbruket å ta del i innteks- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper. Innteks- og rekrutteringssituasjonen i næringen vil være et nøkkelelement for måloppfyllingen for de fleste samfunnsmålene i landbrukspolitikken også i tiden framover.»

I komiteens merknader til kapitlet Politiske hovedsatsingsområder under avsnittet om økonomiske og sosiale forhold i Inst. S. nr. 167 heter det:

«For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, mener et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, næringen må tilbys inntektsmuligheter og sosiale vilkår som sikrer rekrutteringen til næringen. Dette flertallet vil peke på at det er klare forskjeller mellom lønsmottakere og selvstendig næringsdrivende i landbruket. Det har vært og vil fortsatt være vanskelig å nå eksakte mål om inntektsutvikling og -nivå knyttet til en faktisk inntektsutvikling i andre yrker. Dette flertallet mener det må føres en aktiv landbrukspolitikk som sikrer aktive utøvere i jordbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet.»

Flertallet i komiteen går her, etter vår vurdering, noe lengre når det gjelder «sikring av inntektsutvikling» enn det man finner i St.meld. nr. 19.

Inntektsaspektet må ses i sammenheng med at Regjeringen ser «behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter», som det heter i St.meld. nr. 19. Denne moderate strukturutviklingen er blant annet ønskelig for at inntektene i produksjonen skal kunne holde tritt med kostnadsutviklingen.

Sem erklæringen var Høyres, Kristelig Folkepartis og Venstres felles politiske plattform i Bondevik II Regjeringen. Her ble behovet for strukturendringer i virkemidlene i retning av større bruk noe forsterket, spesielt mht. kraftfökrevede produksjoner. I Soria Moria erklæringen legger Regjeringspartiene vekt på en variert bruksstruktur, slik at behovet for strukturutvikling i næringen blir noe nedtonet i forhold til den forrige Regjering sin vektlegging av behovet for strukturutvikling. Soria Moria erklæringen

inneholder imidlertid også en uttalt vilje til å prioritere bønder som henter en betydelig del av sysselsetting og inntekt fra gården og annen primærnæringsvirksomhet.

En annen sentral faktor i forhold til inntektsutviklingen er at næringen også i framtiden må bære det økonomiske ansvaret for overproduksjon, noe som vil bli ytterligere aktualisert ved økt import av landbruksprodukter og begrensning av muligheten for reguleringseksport. I denne forbindelse heter det i St.meld. nr. 19 at prisutviklingen og virkemiddelsystemet for øvrig i større grad må «bidra til at markedet innenlands balanseres og at jordbrukets inntektsmuligheter sikres». Både i Sem-erklæringen og i erklæringen fra Soria Moria er det slått fast at samvirkets rolle som markedsregulator skal videreføres (Bondevik II Regjeringen foreslo likevel for Stortinget at markedsreguleringen for fjørfekjøtt skulle fjernes fra 2007 – noe Stortinget sluttet seg til). Formuleringene om markedsreguleringen kan imidlertid bli sterkt utfordret av en eventuell forhandlingsløsning i WTO der oppheving av målpriser kan bli aktuelt for å møte fremtidige norske forpliktelser på internstøtte. Markedsreguleringssystemet er nært knyttet til målprisene og kan etter all sannsynlighet ikke videreføres når disse eventuelt fjernes.

Inntekt i jordbruket har siden 1970-tallet beveget seg fra å være et selvstendig mål til å bli et middel for å oppnå andre mål. Dette kan ses ved at hovedfokus er flyttet fra *inntektsmål* til *inntektsmuligheter*, samtidig som inntekt blir satt i sammenheng med de fleste «samfunnsmålene» i landbrukspolitikken.

2.4.2 Produksjon

Det er ikke lenger noe uttalt mål knyttet til produksjon, slik man hadde i St.meld. nr. 14 (1976–77). Det står imidlertid i St.meld. nr. 19 at regjeringen ønsker «...at jordbruket skal produsere for å dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge.», noe som kan ses i sammenheng med tidligere produksjonsmål. Det presiseres også i St.meld. nr. 19 at landbrukets hovedoppgave er å produsere mat og fiber.

Behovet for en løpende produksjon er imidlertid behørig påpekt i forbindelse med mål knyttet til matsikkerhet og en langsiktig matforsyning. I tillegg ses et aktivt jordvern i St.meld. nr. 19 på som et helt sentralt område for å opprettholde produksjonsmulighetene, og det fokuseres på at tilgjengelige jordressurser bør prioriteres til jordbruksdrift. Det er imidlertid ikke formulert noe mål knyttet til totalt omfanget av jordbruksareal i drift, målt i antall dekar.

Det er for øvrig verdt å merke seg at alle de tre hovedpunktene som innleder målsettingskapitlet i St.meld. nr. 19 dreier seg om *produksjon*. Dette må vel og merke ses på som et noe utvidet «produksjonsmål» sett i forhold til tidligere landbrukspolitikk, da det dreier seg om produksjon av mat så vel som av andre varer og tjenester og fellesgoder.

2.4.3 Distrikt og bosetting

Distriktpolitikk og bosetting er sentrale områder i St.meld. nr. 19 som blir satt i sammenheng med andre «samfunnsmessige» mål og kan dermed også oppfattes som en form for virkemiddel.

Landbruket beskrives i Innst. S. nr. 167 som en bidragsyter til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Komiteen viser i denne forbindelse til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Det heter imidlertid også i Innst. S. nr. 167 at ønsket om et

landbruk med mange driftsenheter som gir et stort bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene, må veies mot kostnader knyttet til å ha små enheter.

Det heter videre i St.meld. nr. 19 at den «geografiske produksjonsfordelingen bidrar til å sikre et livskraftig jordbruk i hele landet og skal videreføres». Landbruket som en stedbunden næring gir ifølge St.meld. nr. 19 denne næringen en sentral plass i forhold til opprettholdelse av bosettingsmønsteret, ettersom distriktspolitikken er forankret i ressursgrunnlaget. I forbindelse med utforming av virkemidlene i landbrukspolitikken vil Regjeringen ifølge St.meld. nr. 19 videreføre den sterke prioriteringen av distrikts-jordbruket. Videre heter det at den geografiske produksjonsfordelingen fortsatt skal «ligge til grunn for utforming og dimensjonering av de økonomiske virkemidlene.» Dette ses videre i sammenheng med at et aktivt distriktsjordbruk er viktig både av bosettings- og sysselsettingshensyn, og av hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap.

For å illustrere sammenhengen mellom distrikt, jordbruk og miljøgoder spesielt, som omtalt i St.meld. nr. 19 er følgende sitat nyttig:

«Regjeringen legger til grunn at jordbruket skal dekke samfunnets behov for jordbruksrelaterte miljøgoder i alle landets regioner. Disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der jordbruksproduksjonen i stor grad er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Regjeringen mener med bakgrunn i dette at et aktivt jordbruk i hele landet som gir grunnlag for levende bygdesamfunn, er nødvendig for å forvalte miljøgodene. Et helhetlig og levende kulturlandskap ivaretas best gjennom aktiv landbruksdrift, der en sikrer og vedlikeholder kulturminner, biologisk mangfold, landskapsbilde og rekreasjonsmuligheter.»

En annen faktor som belyses i St.meld. nr. 19 er primærprodusentene likeverdige leveringsmuligheter, noe som er spesielt viktig for primærprodusentene i distriktene. I denne forbindelse fokuseres det på samvirket, der jordbruket selv har «bidratt til at produsentene i bygde-Norge har fått avsetning for sine produkter og oppnådd om lag lik pris uavhengig av geografisk plassering.» Regjeringen mener i St.meld. nr. 19 at det fortsatt må legges til rette for samvirke som eierform i landbruket.

I og med forbrukerrettingen og fokus på hele verdikjeden har næringsmiddelindustrien fått en viktig plass i St.meld. nr. 19. Næringsmiddelindustrien har imidlertid også betydning i forhold til bosetting og distrikter. Det understrekes i St.meld. nr. 19 at verdiskaping og sysselsetting i «denne industrien står for en av stor betydning for distriktspolitikken, selv om deler av industrien er lokalisert i sentrale strøk». I Innst. S. nr. 167 peker komiteen på det gjensidige avhengighetsforhold mellom jordbruket og den delen av næringsmiddelindustrien som foredler norskproduserte jordbruksråvarer. Komiteen understreker også den betydningen som både jordbruket og en spredt jordbruksbasert næringsmiddelindustri har for sysselsettingen i distriktene, og at virkemidlene overfor næringsmiddelindustrien må stimulere til utvikling av en lønnsom industri samtidig som det tas hensyn til driftsulempen i distriktene.

2.5 Sammenheng mellom mål

Det er verdt å merke seg at mange av målene i landbrukspolitikken henger sammen. Noen er sammenfallende og påvirker hverandre i en positiv retning, mens andre er motstridende. Dette henger sammen med at sideeffektene av landbruksproduksjon er mange og sammensatte (både på den positive og negative siden), og at landbruket i denne sammenheng har flere oppgaver enn det å produsere mat og fiber. Vi vil i de følgende to avsnittene trekke opp noen eksempel på mål som er sammenfallende og motstridende.

Sammenfallende

Med mål som er sammenfallende mener vi tilfeller der måloppnåelse innenfor det ene område påvirker måloppnåelse innenfor et annet område, i en positiv retning. Nedenfor har vi trukket fram tre eksempler som illustrerer dette.

- Miljø, forbrukerhensyn og matvaresikkerhet. Målene knyttet til miljø og plante- og dyrehelse og effekten av satsingen på dette området vil kunne gi bedre matvaretryggheten, som er et viktig forbrukerhensyn. Satsing på miljø vil også ha positiv innvirkning på matvaresikkerheten på lang sikt, ved at grunnlaget for fremtidig matproduksjon ivaretas.
- Bosetting. Det er som omtalt ovenfor bred politisk enighet om å opprettholde bosettingsmønsteret. Det påpekes samtidig at bosetting er knyttet til flere andre mål, som ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel. Bosetting er dermed i stor grad en forutsetning for å nå de andre målene. Å oppnå mål om bosetting vil dermed kunne virke positivt inn på en rekke andre målområder.
- Landbruket som kulturbærer må ses i sammenheng med mål knyttet til blant annet kulturlandskap. Kulturlandskapet vil være en bidragsyter til et kulturbærende landbruk, og et kulturbærende landbruk vil kunne gi ekstra verdi til kulturlandskapet.

Motstridende mål

Nedenfor finnes et utvalg av eksempler på mål eller områder i norsk landbrukspolitikk som kan være motstridende. Det vil si at oppfyllelse av det ene målet i mindre eller større grad vil kunne virke negativt inn på det andre målet, eller området.

- Innenfor målet om forbrukerretting ligger det blant annet et hensyn til pris. Det heter blant annet i St.meld. nr. 19 at forskjellen i forbrukerpriser på mat i Norge og våre naboland bør reduseres. Dette kan i komme i konflikt med andre forbrukermessige hensyn (som matvarekvalitet, plante- og dyrehelse etc.), miljøhensyn, etiske aspekter i produksjonen, så vel som det å opprettholde en produksjon over hele landet. Her ligger det også en målkonflikt mellom inntekt i primærproduksjon og en konkurransedyktig næringsmiddelindustri.
- Mål som til dels er knyttet til det å ha en aktiv produksjon, som matsikkerhet og opprettholdelse av kulturlandskap, kan komme i konflikt med ønsker om ikke å produsere mer enn det er markedsført. Dette er en utfordring som vil kunne bli større dersom grensevernet bygges ned og importen av landbruksprodukter øker.
- Ønske om en moderat strukturutvikling vil kunne ha negative effekter på bosetting og sysselsetting i distriktene, som igjen bl.a. vil kunne påvirke produksjon av kulturlandskap.

En av hovedmotsetningene i norsk landbrukspolitikk, slik den ser ut i dag, er knyttet til ønsket om et mer rasjonelt og konkurransekraftig landbruk mot målet om et landbruk der produksjon av fellesgoder står sentralt. Dette kan i stikkordsform karakteriseres som skjæringspunktet mellom marked og miljø.

Det kan være grunn til å foreta en vurdering av dagens mål med utgangspunkt i hvordan de legger til rette for å etterprøve om den politikken som føres. Målene er på et meget overordnet nivå og lite foredla med sikte på evalueringer.

2.6 Hva er mål og hva er virkemidler

Flere komponenter i landbrukspolitikken kan karakteriseres som både mål og virkemidler. Dette henger i stor grad sammen med avsnittet om sammenfallende mål oven-

for, som for eksempel for bosetting som ved siden av å være et mål er et virkemiddel for å oppnå andre mål.

Sikring og vedlikehold av kulturlandskapet er et annet eksempel, ved at det både er nevnt som et separat målområde samtidig som det er en viktig forutsetning for mål knyttet til biologisk mangfold. Kulturlandskapet som er skapt gjennom tradisjonell jordbruksdrift kan også være et virkemiddel for biologisk mangfold.

Forbrukerhensyn er en litt annen form for kombinert mål og virkemiddel. Det er i St.meld. nr. 19 i høyeste grad karakterisert som et mål, men kan på grunn av at det også er pekt på som en næringsstrategi, karakteriseres som et virkemiddel (for å bedre konkurransekraften til landbruket).

Inntekt er eksempel på et område som har beveget seg fra å være et selvstendig mål til i større grad å bli et virkemiddel. Som pekt på ovenfor ses inntekt, i St.meld. nr. 19, på som et nøkkelelement for *«måloppfyllingen for de fleste samfunnsmålene i landbrukspolitikken også i tiden framover.»*

Sagelvmo (2000) viser til at det er to ulike utgangspunkt for å drøfte hva næringsavtalene egentlig går ut på, og hvilken rolle de har:

- *«De er bøndenes og reineiernes inntektsavtaler på linje med lønns- og inntektsavtaler i arbeidslivet ellers.*
- *De er grunnlag for- og oppfølging av – myndighetenes (Stortingets) vedtak om næringspolitiske tiltak i jordbruk og reindrift.»*

Sagelvmo peker på at «Næringsavtalene har derfor som grunnlag at næringspolitiske tiltak skal utvikles i nært samarbeid mellom myndighetene og næringens organisasjoner, og at næringsutøvernes inntektsutvikling skal ivaretas gjennom et bredt spekter av næringspolitiske tiltak.»

Om mål- og resultatstyring i landbrukspolitikken sier Sagelvmo at *«St.prp.nr. 8 (1992–93) la i sin tid opp til et målstyrings- og resultatkontrollopplegg som det kanskje er på tide å følge opp i praksis. I reindriftsavtalen har dette for lengst skjedd.»* Han er skeptisk til en for stor vektlegging av kortsiktige inntektsmessige resultater av de årlige jordbruksavtalene da avtalens virkemidler representerer næringspolitikk i vid forstand, ikke bare inntektspolitikk for en yrkesgruppe.

Dette avsnittet illustrerer at målene i landbrukspolitikken ikke kan utformes og ses isolert fra hverandre. De illustrerer også noe av kompleksiteten i landbrukspolitikken. Vi ønsker ikke å gå nærmere inn på disse problemstillingene her, men peker på at kompleksiteten i målene i landbrukspolitikken også vil bidra til et komplekst virkemiddelsystem. Det kan være grunn til å gjennomgå systemet kritisk både med hensyn til vektlegging av ett mål i forhold til et annet og i forhold til hvilke mål som bør vektlegges sterkest i ulike regioner. Det kan være behov for å etablere et bedre måle-verktøy for å kunne si noe om utviklingen er i tråd med målene eller ikke. I dag er målene på et så overordnet nivå at det er vanskelig å få en meningsfylt debatt om landbrukspolitikken fører til en ønskelig utvikling eller ikke. Mer operasjonaliserbare mål vil antakelig også bidra til klarere å få fram hvor de største motsetningene ligger mellom de ulike delmålene. Dette vil samtidig kunne bidra til å gjøre nødvendige valg og prioriteringer i landbrukspolitikken fremover.

3 Virkemidler

3.1 Kartlegging og kategorisering av virkemidler²

Vi skal i dette kapittelet kartlegge og kategorisere virkemidlene i landbrukspolitikken. Det er viktig å ha klart for seg skillet mellom landbrukspolitiske og andre virkemidler og vi vil her i hovedsak ta for oss landbrukspolitiske virkemidler. Vi vil til en viss grad nevne andre virkemidler fordi de er så nært knyttet opp mot de landbrukspolitiske. Etter det vi kjenner til er det ingen som har forsøkt å kategorisere alle virkemidler i norsk landbrukspolitikk på denne måten tidligere. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, NILF gjennomgikk i prosjektet «FOLA» (Søyland et al 2002) virkemidlene over jordbruksavtalen, men det er mange virkemidler som ikke går over denne avtalen og som derfor ikke ble berørt.

OECD klassifiserer landbrukspolitiske virkemidler for å kunne se på hvordan overføringene av penger går mellom de ulike aktørene i matvaresektoren. Alle tiltak blir der klassifisert etter hvordan de blir *implementert* og de beregner indikatorer ut fra hvem som finansierer de ulike ordningene. Fokuset er imidlertid i hovedsak på hvilken form for støtte primærprodusenten får.

I denne rapporten er det et viktig poeng å få fram virkemidler som ikke bare virker overfor produsenten men også overfor industrien. Vi har valgt å legge vekt på å klassifisere virkemidlene ut fra hvilken del av verdikjeden de er implementert overfor. Virkemidlene er derfor plassert ut fra for eksempel hvor i kjeden støtten gis eller hvilken aktør som gjennomfører et tiltak. Dette er en framstillingsmåte som vil få fram nye aspekter ved virkemiddelbruken i landbrukspolitikken. Vi har lagt vekt på å få en systematisk framstilling av alle de ulike virkemidlene. På grunn av omfanget av virkemidler og begrenset plass, er derfor ikke hvert enkelt virkemiddel detaljert beskrevet. En

² Beskrivelsen av de ulike virkemidlene er hentet fra tidligere NILF-publikasjoner som Søyland et al 2002, Rogstad, Berit (red.) 2005, Bergset m.fl. 2004, Kjuus red. 2005. Kategoriseringen og klassifiseringen er gjort spesielt for dette notatet.

vil gjennom denne kategoriseringen få en bedre oversikt over hva og hvem de landbrukspolitiske virkemidlene virker på. I denne omgang ser vi derfor ikke på virkemidlenes effekter.

De ulike landbrukspolitiske virkemidler som er beskrevet under, er dermed delt inn etter hvem virkemidlene rettes mot med følgende inndeling:

- Alle ledd i verdikjeden
- Primærprodusent
- Industri
- Forbrukeren.

Grovt sett kan en videre dele inn virkemidlene i økonomiske og ikke-økonomiske. Vi har foretatt en detaljert inndeling som bygger videre på dette, men som også tar inn over seg andre karakteristika.

De fleste virkemidlene er rettet mot primærprodusentene og det er interessant å foreta en videre kategorisering av disse. Støtten kan for eksempel deles inn i:

- produksjons(mengde)avhengig støtte (f.eks. pristilskudd på produkter)
- produksjons(mengde)uavhengig støtte (f.eks. produksjonstilskudd per dyr eller per dekar og ulike sosiale støtteordninger).

En av de store diskusjonene internasjonalt handler om klassifisering av støtten på dette viset. Gjennom WTO-systemet ønsker en å vri støtten fra produksjonsavhengig støtte til produksjonsuavhengig eller frikoblet (decoupled) støtte. WTO bruker en ex-post definisjon av frikobling hvor alt som regnes til den såkalte grønne boksen i WTO-sammenheng regnes som frikoblet støtte. OECD har også overgang til frikoblet støtte som en del av sin reformagenda, men de bruker en ex-ante definisjon av frikobling. Det betyr at de vil gå inn i ettertid og undersøke hvordan og om støtten påvirker produksjonen og prisene. Kun støtte som ikke påvirker produksjonen og prisene kan regnes som frikoblet. På bakgrunn av problemene som er knyttet til å definere ulike støtteformer og de ressursene som kreves for dette, har vi ikke gått inn og gjort en slik klassifisering her.

3.2 Virkemidler implementert i alle ledd

3.2.1 Importvern for jordbruksvarer

Norge har klimatiske og topografiske forhold som medfører høye produksjonskostnader i landbruket. Med fri import av landbruksvarer vil derfor en svært stor andel av norsk-produserte varer mest sannsynlig bli utkonkurrert av import. Norske myndigheter har i lang tid benyttet et sterkt importvern hjemlet i lovverk. Importvernet for jordbruksvarer utgjør en sentral rammebetingelse for utformingen av hele den nasjonale landbrukspolitikken, og innebærer at vi har et generelt tollbasert importvern for råvare og foredlede landbruksvarer og andre varer.

Ansvaret for å administrere og forvalte importvernet er delegert til Statens landbruksforvaltning (SLF). Det generelle importvernet fører til at norske bønder oppnår høyere priser enn verdensmarkedets priser på sine produkter, og at den innenlandske jordbruksproduksjonen derfor er større enn den ellers ville ha vært. Både primærprodusentens råvarer og foredlede varer er beskyttet gjennom tollvernet. Prisdifferansen mellom verdensmarkedspris og norsk pris omtales gjerne som *skjermingsstøtte*. OECD har

beregnet at norsk skjermingsstøtte utgjorde om lag 9,1 mrd. kroner i 2004 mot 10,2 mrd. kroner i 2003 (OECD 2005). Skjermingsstøtten som kommer primærproduzentene til gode er i stor grad en «overføring» fra konsumentene.

3.2.2 Matloven og Mattilsynet

Matforvaltningen ble omorganisert for få år siden. Vi fikk da en egen Matlov (Lov om matproduksjon og mattrygghet mv.) som forvaltes av det nye Mattilsynet. Matloven skal bidra til å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse og kvalitet, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Loven regulerer forhold langs hele verdikjeden for mat, og har helt eller delvis erstattet 13 ulike lover innenfor matområdet.

Mattilsynet som ble etablert 1. januar 2004 skal stå for tilsyn av lovens virkeområde. Dette mattilsynet erstattet tidligere tilsynsmyndigheter på matområdet. Regelverk som påvirker driften i alle ledd i verdikjeden. Mattilsynet forvalter i tillegg til Matloven bl.a. Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell, Lov om husdyravl og Lov om dyreværn. Det nye Mattilsynet er en av landets største tilsynsetater med ca. 1 300 ansatte fordelt på 3 forvaltningsledd: hovedkontoret i Oslo, regionalleddet med 8 regionkontorer og lokalleddet med 64 distriktskontorer.

Det nye Mattilsynet vil i vesentlig grad bli avgiftsfinansiert. I den sammenheng er det utarbeidet en liste over hvilke gebyrer brukerne må betale for de ulike oppgavene/tjenestene som Mattilsynet utfører, og som skal gjenspeile nødvendig arbeidsinnsats.

3.2.3 Avgifter

Alle ledd i verdikjeden er berørt av ulike særavgifter. Det norske skatte- og avgiftssystemet skal bidra til omfordeling, skape rom for offentlig aktivitet og overføringer og bidra til at arbeidskraft, kapital og naturressurser brukes effektivt. Noen avgifter benyttes for å redusere forbruket av enkelte produkter. Avgiftene er sjelden landbrukspolitisk motivert, men de berører likevel landbrukssektoren.

Avgiften på plantevernmidler er et eksempel på en avgift som direkte belastes primærprodusentene. El-avgiften er en annen avgift hvor det har vært usikkerhet om jordbruket skal ha unntak.

For industrien finnes det også en rekke avgifter slik som avgift på sukker, avgift på sjokolade og sukkervarer, emballasje/miljøavgift på kartong, plast, metall og glass, forskningsavgift og matproduksjonsavgift (tidligere næringsmiddelavgift).

Ordnningen med geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften opphørte fra og med 2004 pga. tilpasninger til EØS-regelverket. Foretak som driver jordbruk, skogbruk, jakt, fiske, fangst og en rekke relaterte næringer har beholdt ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Norge har spesielle ordninger for merverdiavgift for matvarer som vi omtaler i kapittel 3.5.1.

3.3 Virkemidler implementert hos primærprodusentene

3.3.1 Juridiske rammer for bondens eierskap og drift

Odelssloven, konsesjonsloven og jordloven er eksempler på sentrale lover med betydning for omsetning av landbrukseiendommer og bruken av dyrket mark. I St. meld. 19 (1999–2000) la regjeringen vekt på å få til det den kalte for «åpnere bygder», bl.a. gjennom at arealgrensen i konsesjonsloven og i odelssloven ble endret. Loven har i

perioden etter dette blitt endret ved et par anledninger. Den gjeldende loven innebærer at eiendommer som er mindre enn 100 dekar og som har under 20 dekar fulldyrket areal, nå kan omsettes uten konsesjon.

Primærprodusentens drift reguleres også gjennom en rekke lover og forskrifter. Under har vi listet opp de viktigste av disse:

- Lov om dyrevern
- Forskrift om hold av storfe
- Forskrift om velferd for småfe
- Forskrift om hold av svin
- Forskrift om hold av høns og kalkun
- Forskrift om merking, registrering og rapportering av dyr (Merkeforskriften)
- Forskrift om merking, registrering og rapportering av småfe
- Forskrift om produksjon og omsetning mv. av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter (Melkeforskriften)
- Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)
- Forskrift om bekjempelse av dyresjukdommer
- Forskrift om instruks for A-, B- og C- sjukdommer (dyresjukdommer)
- Forskrift om helseovervåking i fjørfebesetninger
- Forskrift om overvåking og forebygging av salmonella i egg til konsum
- Forskrift om fortegnelse over sjukdommer som omfattes av matloven
- Forskrift om overvåking og kontroll med forekomsten av salmonella hos levende dyr
- Forskrift om skadedyrbekjempelse
- Forskrift om tilskott til organisert beitebruk
- Forskrift om rekvirering og utlevering av legemidler fra apotek
- Forskrift om transport av levende dyr
- Forskrift om förvarer
- Forskrift om soneinndeling i forbindelse med nedføring pga radioaktivitet i 2004/2005.

I tillegg kommer spesifikke krav som stilles dersom en driver spesielle produksjoner slik som økologisk landbruk som reguleres gjennom *Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler*.

Landbruket har også sitt eget kvalitetssystem som forkortes KSL. Gjennom revisjonen i KSL sørges det for en systematisk oppfølging av regelverket og kvaliteten på gården.

3.3.2 Produksjonsregulerende virkemidler.

Melkeproduksjonen på ku og på geit har siden 1983 vært styrt av produsentkvoter. Gjennom behandlingen av jordbruksoppgjøret 1996 vedtok Stortinget at det skulle innføres et omfordelingssystem for melkekvoter gjennom administrert kjøp og salg. Formålet med ordningen var å åpne for større grad av fleksibilitet i kvotesystemet og å stimulere til en viss strukturrasjonalisering av melkeproduksjonen. Oppkjøpene av kvoter ble finansiert over jordbruksavtalen.

I jordbruksforhandlingene i 2002 ble staten og Norges Bondelag enige om et endret system for kjøp og salg av melkekvoter, der kvoten delvis skulle selges på det private markedet. Ved salg av kvote måtte hele kvoten selges. Omsetningen måtte skje innen

hvert enkelt fylke og 30 prosent av kvoten måtte selges i det private markedet. Den administrative prisen på kvote i den sentrale ordningen ble satt til kroner 3,50 per liter, mens prisen på kvoter som omsettes i det private markedet skulle avtales mellom kjøper og selger. Den nye ordningen for kjøp og salg av kvoter ble gjort gjeldende fra og med kvoteåret 2003. Det ble i jordbruksoppgjøret våren 2004 enighet om å øke andelen som skulle selges i det private markedet, fra 30 til 60 prosent.

Svine og fjørfeproduksjon reguleres gjennom en egen *Forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen*. Denne forskriften fastsetter hvor grenser for konsesjonsfri drift innen fjørfe- og svineholdet. De konsesjonsfrie grensene har blitt økt de siste årene. Regjeringen mente at dette skulle bidra til mer kostnadseffektiv og konkurransedyktig produksjon, og gi grunnlag for lavere priser på produktene.

3.3.3 Hovedavtalen og jordbruksforhandlingene

I Norge har de to fagorganisasjonene rett til å forhandle med staten om priser og andre tiltak for jordbruksnæringen gjennom årlige jordbruksforhandlinger. Formålet med Hovedavtalen og avtaleverket i jordbrukssektoren er å regulere tiltak som er egnet for å fremme fastlagte mål for jordbruket og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrifter. I praksis betyr dette at jordbruket har rett til å forhandle om produktpriser og støtte over offentlige budsjetter, med andre ord de viktigste økonomiske virkemidlene i jordbrukspolitikken. Fastsettelse av tollsatser og skatteregler er ikke forhandlingstema. Avtalebestemmelser om bevilgninger over statsbudsjettet følger fra og med 2003 kalenderåret, mens målprisene fortsatt gjelder perioden 1. juli–30. juni. Bevilgningene innarbeides i statsbudsjettet på ordinær måte gjennom St.prp. nr. 1.

Grunnlaget for jordbruksforhandlingene og regelverket finner en i «Hovedavtalen for jordbruket» av 1950 med siste revidering i 1992. Hovedavtalen for jordbruket er inngått mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på andre siden.

Hovedavtalen har som forutsetning at Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag skal bli enige om jordbrukets krav og forhandle som én part, noe som enkelte år har vist seg vanskelig å få til. Staten skal eventuelt forsøke å megle, for om mulig å skape grunnlag for en avtale der begge organisasjonene er med. Bryter en av de to organisasjonene forhandlingene, kan staten inngå avtale med den andre. Deretter sendes jordbruksavtalen til Stortinget for endelig godkjenning. Skulle begge bryte, har det vært vanlig at regjeringen sender sitt forslag direkte til Stortinget som fastsetter målpriser og tilskudd for neste avtaleperiode.

Jordbruksforhandlingene foregår om våren. Før staten og de to faglagene setter seg ved forhandlingsbordet, skal Budsjettnemnda for jordbruket³ (BFJ) utarbeide grunnlagsmaterialet for forhandlingene.

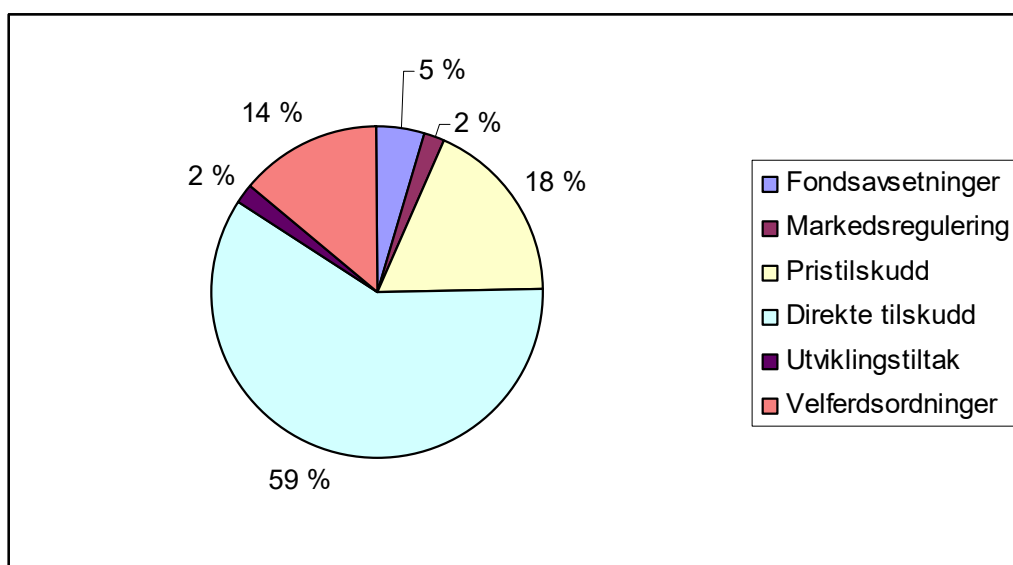
Jordbrukets organisasjoner har plikter mht. gjennomføring av jordbruksavtalen. De er ansvarlige for å iverksette jordbruksavtalen, eventuelt på grunnlag av Stortingets behandling og vedtak i saken. Organisasjonene er også ansvarlige for at andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtalen. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag har gjennom denne klausulen i avtalen forpliktet seg til å få markedsregulatorene til å gjennomføre det partene har blitt enige om i de årlige jordbruksavtalene. Dette er regulert gjennom en avtale mellom organisasjonene og daværende Landbrukets Sentralforbund fra 1950. Ut over denne avtalen er kontakten mellom organisasjonene og markedsregulatorene basert på sedvane.

³ NILF er sekretariat for BFJ.

En jordbruksavtale omfatter svært mange poster. Selve rammen for jordbruksoppjøret blir delt mellom ulike tilskuddsordninger over statsbudsjettet og endringer av markedspriser. I Statsbudsjettets kapittel 1150 er virkemidlene over jordbruksavtalen delt inn i hovedpostene:

- fondsavsetninger
- markedsregulering
- pristilskudd
- direkte tilskudd
- utviklingstiltak
- velferdsordninger.

Figur 3.1 nedenfor gir en oversikt over størrelsesforholdet mellom de ulike hovedpostene (regnskapstall fra 2004). Vi ser av figuren at de direkte tilskuddene utgjør over halvparten av midlene over kapittel 1150, mens pristilskuddene utgjør 18 prosent. Fondsavsetninger utgjør 5 %, velferdsordninger utgjør 13 prosent, mens utviklings tiltakene utgjør 2 prosent.



Figur.3.1 Hovedgrupper av ordninger over Jordbruksavtalens kapittel 1150 (2004)

De økonomiske virkemidlene kan deles inn i rettighetsbaserte og «tiltaksbaserte» ordninger. Rettighetsbaserte ordninger og tilskudd er noe gårdbrukeren har rett på dersom han oppfyller visse krav/vilkår. Rettighetsbaserte tilskudd er generelle ordninger som omfatter de aller fleste gårdbrukere, og som i omfang utgjør størstedelen av dagens økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen. Areal- og Kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd), husdyrtilskudd, pristilskudd, velferdsordninger etc. er eksempler på rettighetsbaserte ordninger. Dette er videre en gruppe ordninger som i utgangspunktet er enkle å administrere.

Tiltaksbaserte ordninger derimot er rettet mot mer spesielle tiltak, det prioriteres mellom søknader og det er kun de «beste» tiltakene som får tilskuddet. Tilskuddet forplikter videre til en bestemt aktivitet eller tiltak. Bygdeutviklingsmidlene (BU-ordningene) og miljøtiltakene under Landbrukets Utviklingsfond (LUF) er eksempler på

slike ordninger. Det er en høy grad av presisjon knyttet til disse ordningene, og administrasjonskostnadene er høye.

Hovedavtalen og jordbruksforhandlingene er et spesielt virkemiddel i norsk landbrukspolitikk som ikke benyttes i andre land. Vi snakker her om en korporativ kanal som ble etablert i en tid hvor dette var sett på som en viktig byggestein i forhold til demokratiet. I dag er det ingen uttalt målsetting bak opprettholdelsen av avtaleinstituttet, men det er med på å sikre medbestemmelse for primærprodusentenes organisasjoner og gjennomføring av landbrukspolitikken.

3.3.4 Prissystemene

I Norge er det etablert et system med målpriser for melk og melkeprodukter, for kjøtt av storfe, sau, svin og fjørfe, for egg, for epler, enkelte grønnsaker og poteter. For korn og oljefrø, er det et målprissystem med tollkvotebasert import (kvoter med lavere tollsats enn maksimaltollsatsen).

Målprisene skal være de priser som jordbruket har rett til å ta ut av markedet i gjennomsnitt for året ved balanserte markedsforhold og under det fastsatte importvernet. De blir forhandlet frem under Jordbruksforhandlingene. Målprisen er i prinsippet den forhandlede maksimalprisen bonden kan oppnå for produktene sine. Den er også den prisen industrien betaler for råvaren. Målprisene er også et nødvendig styringsverktøy for å hindre at prisene på jordbruksvarer øker kraftig i lys av at vi har et skjermet marked.

Dersom de oppnådde prisene i markedet overstiger målprisene med mer enn 10 prosent to uker på rad (8 prosent for meierivarer og 12 prosent for grøntsektoren), iverksettes det tiltak for å få prisene ned til målprisenivå. Det blir da foretatt tidsavgrenset, administrativ nedsetting av tollsatsene. Denne type tollnedsettinger kan også i verksettes dersom prisen utvikler seg slik at gjennomsnittsprisen for avtaleåret vil overstige målprisen. I praksis har SLF, som administrerer disse tollnedsettingene, da satt den aktuelle tollsatsen ned til differansen mellom målprisen for produktet og den gjeldende verdensmarkedsprisen.

For andre jordbruksvarer enn de med målpris, har prisnivået i Norge blitt styrt av utviklingen i prisene på verdensmarkedet, de gjeldende tollsatsene og den innenlandske markedssituasjonen.

3.3.5 Direkte støtte

Bøndene mottar mange ulike typer støtte via Statsbudsjettet og jordbruksavtalen. En del av tilskuddene utbetales direkte til bøndene, mens pristilskudd, f.eks. grunntilskudd og distriktstilskudd på kjøtt og melk, blir utbetalt via omsetningsleddene. Av tilskuddsordningene er det produksjonstilskuddene og pristilskuddene sammen med investerings tiltakene, som har størst økonomisk betydning for norsk landbruk. Ikke minst for produksjonen av melk, storfekjøtt og sauekjøtt er denne støtten viktig, men også for kornproduksjonen og flere hagebruksproduksjoner. Produksjoner som bare i mindre grad bidrar til produksjon av fellesgoder og som har heller liten betydning for sysselsettingen og bosettingen i distriktene, får betydelig mindre budsjettstøtte og må i større grad basere seg på inntekter fra markedet. De er derfor svært avhengig av skjermingsstøtten som ligger i importvernet. Dette gjelder i første rekke fjørfe kjøtt-, svin kjøtt-, egg- og mange hagebruksproduksjoner.

Det har de siste 16–17 årene blitt lagt vekt på reduksjon av pristilskudd og økning i nivået på mer produksjonsnøytrale og mengdeuavhengige tilskudd basert på areal og på dyretall i husdyrproduksjonen. Dette ble gjort for å redusere overproduksjonen særlig av melk og kjøtt og for å få til en mer miljøvennlig produksjon. Dessuten kan denne

type tilskudd i stor grad sees på som betaling fra samfunnet for de fellesgoder landbruket produserer i form av f.eks. kulturlandskap.

Under har vi listet opp de viktigste tilskuddene slik de framkommer i Statsbudsjettets hovedpost 1150. Tilskuddene blir differensiert etter produksjoner, geografisk region og bruksstørrelse. I stor grad har mindre bruk vært prioritert på bekostning av større bruk. Alle tre formene for differensiering er begrunnet ut i fra ulike kostnader og mulighet for inn-tjening i ulike regioner, størrelsesgrupper og produksjoner.

Tabell 3.1 **Pristilskudd over jordbruksavtalen i tusen kroner (St.prp. 1 (2005–2006))**

Post	Nemning	Rekneskap 2004
1150.73.11	Tilskott til norsk ull	159 139
1150.73.13	Pristilskott, mjølk	463 696
1150.73.15	Pristilskott, kjøtt	643 206
1150.73.16	Distriktstilskott egg	4 508
1150.73.17	Distrikts- og kvalitetstilskott, frukt, bær, grønsaker og potet	50 380
1150.73.18	Frakttilskott	229 868
1150.73.19	Prisnedskriving korn	482 552
	Sum post 73	2 033 348

Tabell 3.2 **Direkte tilskudd over jordbruksavtalen i tusen kroner (St.prp. 1 (2005–2006))**

Underpost	Nemning	Rekneskap 2004
1150.74.11	Driftstilskott, mjølkeproduksjon	1 212 423
1150.74.14	Tilskott til husdyr	2 294 786
1150.74.17	Areal- og kulturlandskapstilskott	3 025 383
1150.74.18	Andre arealbaserte tilskottsordninger	204 646
1150.74.20	Tilskott til økologisk landbruk	80 720
	Sum post 74	6 817 959

3.3.6 Støtte til investeringstiltak

Støtte til investeringstiltak fra LUF har de senere årene i økende grad blitt gitt til tiltak for å få i gang ny næringsvirksomhet i tillegg til tradisjonell landbruksdrift på bygdene, og i mindre grad enn tidligere til investeringstiltak innen tradisjonell landbruksproduksjon. LUF gir også investeringsstøtte til en del miljøtiltak. Investeringsstilskudd og rentefrie investeringslån over jordbruksavtalen er ofte omtalt som Bygdeutviklingsmidler (BU-midler).

Forvaltningsansvaret for de spesielle miljøtiltakene og områdetiltak samt skogmidlene over LUF ble overført til kommunene fra 2004 i henhold til St.meld. nr. 19 (2001–2002), «Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå» (Kommunal og regionaldepartementet 2001). Dette ble det enighet om i jordbruksavtalen våren 2003. De spesielle miljøtiltakene er spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK), investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT) og miljørettet omlegging i kornområdene (MOMLE). Bevilgningen til spesielle miljøtiltak og områdetiltak slås sammen og fordeles samlet til Fylkesmannen. Fylkesmannen fordeler midlene videre til kommunen sammen med skogmidlene over LUF i en samlet bevilgning. Næringsorganisasjonene lokalt skal involveres i å utarbeide tiltaksstrategier for den enkelte kommune. Kommunene utarbeider en kortfattet flerårig tiltaksstrategi med forslag til

ramme for de ulike formål og avgir en årlig statusrapport til Fylkesmannen for bruken av midler. Jordbruksavtalepartene ble enige om å øke rammen for kommunale miljømidler fra 115 mill. kroner til 130 mill. kroner fra 2006.

Under jordbruksforhandlingene våren 2003 ble partene enige om at det skal innføres et nasjonalt miljøprogram fra 2004 og regionale miljøprogram i hvert enkelt fylke fra 2005. Nasjonalt miljøprogram vil bestå av; nasjonale mål og føringer i landbrukspolitikken, rutiner for rapportering og evaluering av virkemidlene, rammer for de regionale miljøprogrammene, et system for godkjenning og kontroll av de regionale miljøprogrammene og en virkemiddelpakke bestående av areal- og kulturlandskapstilskudd, liste over regionaliserte miljøkrav knyttet til produksjonstilskuddene, tilskudd til dyr på utmarksbeite og tilskudd knyttet til økologisk landbruk.

Det er videre etablert en miljørettet økonomisk virkemiddelpakke på regionalt nivå på om lag 350 mill. kroner fra 1. januar 2005, og som skal økes til 400 mill. kroner fra 2006. Virkemiddelpakken etableres bl.a. gjennom å overføre bevilgningsrammene for ordningene tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon, tilskudd til dyrking av fôr i fjellet, driftsvansketilskudd til brattlendte bruk, tilskudd til organisert beitebruk, tilskudd til endra jordarbeiding og fylkesvise midler til informasjons- og miljøtiltak. Fylkesmannen skal i samråd med næringsorganisasjonenes fylkeslag utarbeide forslag til regionalt miljøprogram i det enkelte fylket. Det legges til grunn at fylkeskommunens politiske organer blir trukket inn i arbeidet med utforming av overordnede miljøprioriteringer i fylket. Hvert enkelt fylkes miljøprogram godkjennes av Statens landbruksforvaltning etter samråd med avtalepartene. Hvert fylke får ansvar for å etablere egne virkemidler/ordninger for å møte de prioriterte miljøutfordringene i sin region. Hver ordning må være forankret i ett av hovedområdene:

- tiltak for å ivareta kulturlandskapet, med de sentrale underområdene;
 - tiltak for å styrke setring
 - tiltak for å ivareta aktivt beitebruk
- tiltak for å redusere forurensninger.

Virkemidlene skal være begrenset til foretak som mottar produksjonstilskudd.

Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon (VSP-mat) har som overordnet målsetting å øke verdiskapingen i matproduksjonen gjennom å skape mer innovasjon og større mangfold og ble opprettet i 2001 og skal vare i 10 år. Hovedmålet for VSP-mat er å legge til rette for utvikling og produksjon av norske matvarer med styrket konkurransevne og/eller bedret lønnsomhet både for primærprodusenten og resten av verdikjeden. Programmet finansieres over LUF.

VSP-mat legger opp til å finansiere prosjekter og tiltak innenfor nyskaping og bedriftsutvikling, distribusjon og markedskanaler, kompetanseutvikling og mobilisering og nettverk. VSP-mat er konsentrert om ulike målgrupper slik som bønder som råvareleverandører til volumindustrien og leverandører til foredlingsbedrifter, næringsmiddelbedrifter, reiselivsbedrifter med matproduksjon eller servering og handelsbedrifter/-grossister.

Det er i dag Innovasjon Norge som har ansvar for VSP-mat. Videre har Innovasjon Norge knyttet til seg et rådgivende organ, Arena for matprogrammet som ble opprettet i 2005. I det praktiske arbeidet med VSP-mat har Innovasjon Norge videre knyttet til seg ulike virkemiddelaktører sentralt og lokalt, der i blant Matmerk, Matforsk, Mattilsynet, Innovasjon Norges distriktskontorer, Fylkesmannens landbruksavdeling og Mattilsynets lokale avdelinger.

3.3.7 Indirekte støtte via forskning, undervisning og rådgivning

Mange av virkemidlene i landbrukspolitikken er indirekte via for eksempel forskning, undervisning og rådgiving. Under gjengir vi en rekke tabeller med de mest sentrale virkemidlene slik de fremkommer på Statsbudsjettet.

Tabell 3.3 Utviklingstiltak i tusen kroner (St.prp. 1 (2005–2006))

Post	Nemning	Rekneskap 2004
1150.77.11	Tilskott til dyreavl m.m.	82 819
1150.77.12	Tilskott til frøavl m.m.	705
1150.77.13	Tilskott til forsøksringar og forskning	71 308
1150.77.14	Tilskott til pelsdyrforlag	27 200
1150.77.15	Tilskott til kvalitetstiltak	32 195
1150.77.17	Tilskott til fruktlager	8 100
	Sum post 77	222 326

Tabellen under gir en oversikt over midlene som går over statsbudsjettets post 1137 til forskning og utvikling. Forskningsaktiviteten kanaliseres via Norges forskningsråd men den finansieres over Landbruks- og Matdepartementet (LMD) sitt budsjett.

Tabell 3.4 Forskning i tusen kroner (St.prp. 1 (2005–2006))

Post	Nemning	Rekneskap 2004
1137.50	Forskningsaktivitet	144 088
1137.51	Basisløyvingar til forskningsinstitutt m.m.	161 088
	Sum kap. 1137	305 176

3.3.8 Velferdsordninger

Velferd har vært et sentralt virkemiddel i norsk landbrukspolitikk, og disse tiltakene finansieres over Statsbudsjettet. Tabellen under gir en oversikt over de viktigste velferdstiltakene og utgiftene til disse i 2004.

Tabell 3.5 Velferdsordninger i tusen kroner (St.prp. 1 (2005–2006))

Post	Nemning	Rekneskap 2004
1150.78.11	Tilskott til avløsning for ferie/fritid	1 050 901
1150.78.12	Tilskott til avløsning for sjukdom m.m.	140 302
1150.78.13	Medlemsavgift til folketrygda	130 800
1150.78.14	Tilskott til sjukepengeordninga i jordbruket	88 000
1150.78.15	Andre velferdstiltak	42 191
1150.78.16	Tidlegpensjonsordning for jordbrukarar	119 024
	Sum post 78	1 571 217

3.3.9 Skatter

I forbindelse med jordbruksoppgjøret 2002 ble det vedtatt å bruke skattelette som et nytt element i landbrukspolitikken, slik at det ved skatteberegningen ble innført et flatt inntektsfradrag i inntekten fra jord- og hagebruk. Denne ordningen er videreført og senere utvidet til også å omfatte en inntektsavhengig del. For inntektsåret 2003 besto inntektsfradraget av en flat basisdel på 36 000 kroner per driftsenhet og et tilleggsfradrag på 19 prosent av jordbruksinntekten mellom 36 000 og 170 211 kroner slik at samlet maksimalt inntektsfradrag var 61 500 kroner. Reglene for 2003 er videreført senere. Fra og med 2004 er grunnlaget for jordbruksfradraget utvidet til også å omfatte produksjon av biobrensel basert på trevirke slik at deler av inntekten fra skogbruksvirksomheten valgfritt kan overføres til jordbruket etter nærmere retningslinjer.

For 2005 har Budsjettnemnda for jordbruket beregnet inntektsverdien før skatt av jordbruksfradraget til 845 mill. kroner, noe som tilsvarer 12 700 kroner per årsverk i jord- og hagebruket (Budsjettnemnda for jordbruket, 2005).

Mange land bruker ulike ordninger i skattesystemet for å begrense skattetrykket i landbruket. Det kan være verdt å merke seg at slik støtte til bønder gjennom skattesystemet i et land, ikke er regulert av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i dag og dermed ikke gjenstand for reduksjonsforpliktelser.

3.4 Virkemidler implementert hos næringsmiddelindustrien

3.4.1 RÅK-ordningen

Selv om norsk landbruksproduksjon generelt er sterkt beskyttet mot utenlandsk import gjennom høye tollmurer, er bildet mer nyansert for en del bearbeidede landbruksprodukter. Dette gjelder de såkalte RÅK-varene som er underlagt et eget handelsregime, bl.a. gjennom avtaler med EU. RÅK-ordningen er forkortelse for ordningen med råvarepriskompensasjon eller råvareprisutjevning. En RÅK-vare kan defineres som en vare der det gis råvarepriskompensasjon, enten i form av prisnedskrivning, eksportstøtte eller toll på konkurrerende import.

Innenfor RÅK-ordningen kan man nytte følgende virkemidler: *Toll* på importerte RÅK-varer, *eksportstøtte/tilskudd* for eksport av innenlandsk produserte RÅK-varer, samt *prisnedskrivning* på innenlandsk produserte RÅK-varer. I tillegg har man en ordning med *innenlandsk bearbeiding*, der jordbruksråvarer kan importeres tollfritt til Norge, bearbeides i Norge, for så å reeksporteres. Sistnevnte er imidlertid ikke en del av RÅK-ordningen.

Tollbeskyttelsen for RÅK-varer skal i prinsippet dekke den faktiske prisforskjellen mellom norsk og internasjonalt nivå med hensyn på «norske» jordbruksråvarer. Industrielementet skal således ikke være tollbeskyttet, selv om det her er enkelte unntak.

Ordningen med *prisnedskrivning* innebærer at bedrifter som selger enkelte typer norskproduserte ferdigvarer kan få tilskudd for bruk av enkelte typer norskproduserte råvarer. Ferdigvarer som kan få tilskudd er bl.a. sjokolade og sukkervarer og iskrem (for råvarene melk og glykose) og pizza (for råvarene ost og kjøtt).

Hensikten med *eksportstøtte* er å bidra til å utjevne forskjellen mellom nasjonal råvarepris og råvareprisen som produsenter i andre land må betale. Eksportstøtte gis til bestemte norske råvarer (melkeprodukter, korn/mel, egg, poteter og kjøtt) til diverse ferdigprodukter dersom de eksporteres. Støtten beregnes på grunnlag av differansen mellom verdensmarkedsprisen og den norske prisen for jordbruksvarer som er brukt i

framstillingen av varen. Eksportrestitusjonen beregnes så langt som mulig ut fra faktisk forbruk av de støtteberettigede råvarene.

3.4.2 Markedsregulering av førstehandsomsetning

Produksjon av jordbruksvarer er en biologisk prosess og er ofte preget av variasjoner, både sesongmessige og for eksempel på grunn av værforhold. Periodevis vil derfor tilbudet av jordbruksvarer avvike fra etterspørselen. Disse variasjonene (ulikevekt mellom produksjon og etterspørsel) vil uten inngripen medføre store variasjoner i pris både til produsenter og til forbrukere. Produsentene kan i perioder få problemer med avsetningen av sine varer og konsumentene kan oppleve manglende forsyning.

Markedsreguleringen finansieres av en omsetningsavgift som trekkes fra produsent. Det er imidlertid industrien som gjennomfører tiltakene og vi velger derfor å plassere denne ordningen her.

For i størst mulig grad å unngå slike situasjoner ble «markedsregulering» som offentlig godkjent reguleringsform innført med «Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer», populært kalt Omsetningsloven, av 10.07.36. En lov på dette området ble første gang vedtatt som en midlertidig lov 06.06.30. Formålsparagrafen (§1) i loven lyder:

«Fyremålet med lova er gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, kalv, sau, reinsdyr og fjørfe, flesk, korn og oljefrø, mjølk, smør, ost, egg, pelsdyrskinn, reinsdyrskinn og hagebruks- og gartneriprodukt.»

Formålene med markedsreguleringen (Landbruksdepartementet 1999: 62) er å:

- Stabilisere prisene for produsentene og bidra til noenlunde ens priser over hele landet
- Sikre avsetningsmuligheter for produsentene
- Sikre forsyninger i alle forbruksområder til en noenlunde ens pris
- Bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger (målpriser), samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året.

Det siste kulepunktet indikerer at det er en sammenheng mellom prissystemet og markedsreguleringen. Det er viktig å ha klart for seg at markedsregulering er et eget virkemiddel som ble benyttet lenge før målprissystemet ble etablert og som fortsatt kan ses på som et virkemiddel uavhengig av prissystemet. I praksis har imidlertid tiltak innenfor markedsreguleringen blitt brukt for å kunne oppnå målprisene. Landbruksdepartementet (1999: 62) skriver om målsetningene i markedsreguleringssystemet:

«Markedsreguleringssystemet er utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne og skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene. Departementet vil videreføre målene og de grunnleggende trekkene i markedsorganiseringen. De har bl.a. stor betydning for en spredt produksjon og inntektsmuligheter uavhengig av geografisk plassering og bruksstørrelse. Videre bidrar systemet, sammen med fraktordninger, til prisutjevning geografisk både på produsent- og forbrukerleddet..»

Dette viser at selv om markedsreguleringen implementeres overfor foredlingsindustrien, så er det hensynene til produsenten og forbrukeren som er i sentrum for ordningen. Virkemidlene kan inndeles i følgende hovedgrupper:

- *Reguleringseksport* er eksport av «overskuddsproduksjon» som regel til tapsbringende pris. Eksporten utføres for å unngå at prisene i Norge blir presset for langt ned i forhold til de målprisene som er satt. Dette tapet finansieres gjennom omset-

ningsavgiften. Reguleringseksporten må som følge av landbruksavtalen i WTO begrenses, og det har sterkt reduserer mulighetene til reguleringseksport av ost, smør, storfekjøtt, svinekjøtt og egg.

- *Reguleringslagring* er en midlertidig tilbakeholdelse av varer fra markedet. Før eller senere må varene markedsføres og levering fra reguleringslagre kommer inn som et reguleringstiltak. Bygging av reguleringslagre er nødvendig for bruk av dette virkemiddelet, og kostnadene finansieres for en stor del av Omsetningsrådet med statlige midler.
- *Billigsalg* betyr at avsetningen forsøkes økt ved at varen tilbys til lavere pris i et begrenset tidsrom eller for et begrenset kvantum. Billigsalg har vært benyttet for de fleste vareslag. Salg med frysefradrag er også en form for billigsalg.
- *Suppleringsleveranser* er overføring fra overskudds- til underskuddsområder innenfor rammen av et landsomfattende markedsreguleringssystem. Dette er aktuelt for alle vareslag.
- *Alternativ innenlands anvendelse*. Dette betyr stort sett tilbaketrekking av varer fra det ordinære marked for levering til nedskrevet pris til industriell anvendelse eller for.

Finansieringen av markedsreguleringstiltakene kommer i stor grad fra omsetningsavgift på jordbruksvarer. Avgiften belastes primærprodusentene med hjemmel i Omsetningsloven, men noe kommer også fra midler bevilget over jordbruksavtalen. Det er Landbruks- og matdepartementet som fastsetter omsetningsavgiftene, etter innstilling fra Omsetningsrådet. Omsetningsrådet avgjør bruken av de samlede midlene som står til disposisjon for markedsreguleringstiltak. Selve innkrevingen av omsetningsavgiftene og den forvaltningsmessige oppfølgingen overfor markedsregulatorne, er imidlertid tillagt Statens landbruksforvaltning.

I Omsetningsloven blir det lagt vekt på at omsetningen av jordbruksvarer skal fremmes «gjennom samyrke». Dette medførte at det var samvirkeorganisasjonene som fikk tildelt og som fremdeles har ansvaret som *markedsregulator* innenfor sine respektive sektorer.

I St. meld. nr. 19 (1999–2000) blir samvirket omtalt i positive vendinger for sin betydning for å sikre et aktivt landbruk over hele landet, og ikke minst for sin viktige rolle i markedsreguleringen av sentrale jordbruksvarer. Det ble ikke ansett som ønskelig å opprette nye statlige markedsreguleringsapparater, for eksempel intervensjons-systemer av den type som EU har.

Markedsregulator har den utøvende funksjonen i reguleringen. Gjennom sin kjennskap til markedet har markedsregulator rett til å foreslå reguleringstiltak, og det er også markedsregulator som gjennomfører tiltakene.

Helheten av rettigheter og plikter for markedsregulator utgjør kjernen i systemet som skal sikre måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Landbruksdepartementet (1999: 62) har lagt vekt på at ordningen skal være konkurransenøytral:

«Departementet vil understreke at det er en viktig oppgave å sørge for at markedsreguleringene fortsatt har en konkurransenøytral effekt når en ser alle rettigheter og plikter under ett, og at det regulerte førstehåndsutbudet ikke forhindrer konkurranse videre i verdikjeden.»

Administrasjonen av markedsreguleringen består av flere oppgaver som utføres av markedsregulator for å skape markedsbalanse på et tilsiktet prisnivå innenlands.

- *Mottaksplikten* for markedsregulator skal primært sikre produsenten avsetning for sin produksjon. Samvirkeorganisasjonene med sitt åpne medlemskap har vært velegnet

til å oppfylle dette grunnleggende kravet ved markedsreguleringen. Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted.

- *Forsyningsplikt.* Markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører tilgang til råvarer til likeverdige vilkår.
- Markedsregulators *rettigheter* er basert på at de har prisansvar i forhold til det avtalte nivået i jordbruksavtalen og at de har ansvar for iverksetting av avsetningstiltak.

Avtalepartene i jordbruksoppgjøret nedsatte i 1995 en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå bestemmelsene vedrørende private (ikke samvirkebaserte) aktørers deltagelse i markedsreguleringen. Gruppen (Landbruksdepartementet 1996a) leverte sin rapport 10.01.96. Den vurderte mulighetene for å dra uavhengige aktører sterkere inn i markedsreguleringen ut fra kostnadseffektivitet, likeverdige rettigheter og plikter for aktørene, konsekvenser for konkurranseforholdene, administrasjonen av reguleringen og kontrollen med overproduksjonen. Gruppen konkluderte med at eventuelle endringer i retning av økt deltagelse fra uavhengige aktører i markedsreguleringen må være moderat.

3.4.3 Prisutjevningsordningen for melk

Prisutjevningsordningen for melk er et instrument for å gi en høyere gjennomsnittlig pris for melk som råvare til produsentene og å utjevne verdien av melk til ulike anvendelser og geografiske områder. Ordningen innfører prisdiskriminering på tilbudssiden gjennom å sette prisdifferensiering på melkeprodukter i system. Siden råvareverdiene for melk varierer med anvendelsen, noe som også følger av formålet med ordningen, blir de forskjellige råvareprisene avstemt mot en gjennomsnittlig pris for melk som råvare med avgifter og tilskudd. En høyere råvareverdi enn gjennomsnittet gir med andre ord grunnlag for oppkreving av avgift, og en lavere verdi legger grunnlaget for utbetaling av tilskudd. Alle meieriselskaper avregnes med like avgifts- og tilskuddssatser for like typer produkter. Ordningen i seg selv er et nullsumspill, men mekanismene i den sikrer en merinntekt til produsenten.

Som en del av prisutjevningen tas det også hensyn til geografisk betingede forskjeller gjennom stedsfrakttilskudd for inntransport av melk til meieri og til distribusjon av flytende produkter fra meieri til forbrukermarkeder. Meierier med stor avstand til produsenter og/eller lang avstand til markedet, får høyest frakttilskudd.

Prisutjevningsordningen har finansiert en rekke særlige tilskudd til uavhengige konsummelmeierier. Fra 1. januar 2004 fikk Q-meieriene et særskilt tillegg for sin etablerte distribusjon. Det innføres også en spesiell kapitalgodtgjørelse til meieriselskaper utenfor Tine for melk som de kjøper fra egne produsenter. Dette gjøres for å kompensere for den kapital som Tineprodusentene ikke får med seg dersom de melder overgang til et annet meieriselskap fordi Tine er et samvirke.

3.4.4 Direkte støtte

Også industrien kan motta tilskudd for en del tiltak. Prisnedskrivingstilskudd til norsk korn og potetsprit er et eksempel på dette. I tillegg blir en rekke frakttilskudd utbetalt til industrien. Vi viser også til de tidligere omtalte tilskuddene innen for RÅK-ordningen.

3.4.5 Konkurranseloven

Formålet til konkurranseloven er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det presiseres at det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser ved anvendelse av loven. Konkurranseloven har forbud mot samarbeid som begrenser konkurranse og mot misbruk av dominerende stilling.

Loven er et generelt virkemiddel, men vi vil nevne den her fordi den inneholder spesielle bestemmelser som er begrunnet i landbrukspolitiske forhold. Konkurranseloven fra 1993 ga primærnæringene unntak fra enkelte forbudsbestemmelser. Unntaket har gitt landbrukssamvirkene mulighet til å gjennomføre markedsregulering iht. Stortingets vedtatte landbrukspolitikk, samtidig som samvirke som organisasjonsform har hatt en begrenset juridisk beskyttelse.

Denne organisasjonsformen har vært en viktig faktor for å gi primærprodusentene likeverdige leveringsmuligheter. Dette er spesielt viktig for primærprodusentene i distriktene. I denne forbindelse nevnes det i St.meld. nr. 19 at jordbruket gjennom Samvirkeorganisasjonene selv har *«bidratt til at produsentene i bygde-Norge har fått avsetning for sine produkter og oppnådd om lag lik pris uavhengig av geografisk plassering.»* Regjeringen mener i St.meld. nr. 19 at det fortsatt må legges til rette for samvirke som eierform i landbruket.

I desember 2004 ble konkurranseloven endret, med virkning fra 1. januar 2005. I den nye loven er primærnæringsunntaket mindre omfattende og mer uforutsigbart. Dette skyldes en kombinasjon av mer omfattende lovforbud bl.a. ved at innkjøpssamarbeid nå forbys, samtidig som selve unntaket legges i en forskrift.

Når det gjelder misbruk av dominerende stilling behandles samvirket på lik linje med andre foretak.

3.5 Virkemidler implementert hos forbrukeren

3.5.1 Merverdiavgift på matvarer

Merverdiavgift er en skatt som betales ved omsetning av de fleste varer og tjenester. Det generelle avgiftsnivået har de siste årene vært på 25 prosent. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2001 ble vedtatt at merverdiavgiften på matvarer skulle senkes til 12 prosent fra 1. juli 2001 (dvs. samme sats som i Sverige). Hovedhensikten med det tiltaket var å bidra til lavere forbrukerpriser på matvarer og en redusert handelslekkasje til Sverige og Danmark. Selv om dette førte til at forbrukerprisene gikk ned med vel 9 prosent som forventet, fortsatte grensehandelen å vokse. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2006 ble vedtatt å øke merverdiavgiften på næringsmidler til 13 prosent fra 1. januar 2006.

3.5.2 Markedsføring

Via omsetningsavgiften finansieres en rekke tiltak som markedsføringsstøtte, generiske kampanjer og opplysningsarbeid. Selv om dette er tiltak som finansieres av primærprodusenten blir de implementert overfor forbrukeren for å øke forbruket av norske landbruksprodukter. Det er egne opplysningskontorer for de ulike sektorene som gjennomfører denne formen for markedsarbeid.

3.6 Historisk utvikling

Avslutningsvis i omtalen av virkemidlene i norsk landbrukspolitikk vil vi gi noen stikkord som oppsummering av utviklingen av virkemidlene de siste årene:

- Omlegginger av markedsordningene innenfor melkesektoren og kornsektoren
- Fjerning av enkelte markedsordninger og reguleringer
- Regionalisering av virkemidler
- Bruk av skatt som eget virkemiddel
- Nedtoning strukturvirkemidlene gjennom endringer i husdyrkonsesjonsreglene og fjerning av distriktsrelaterte satser i en del tilskuddsordninger
- Fokus på konkurranse i senere ledd
- Åpning for andre selskapsformer som driftsenheter.

Målene i landbrukspolitikken, og delvis også formålene med de ulike ordningene, er i endring. Dette betyr at *begrunnelsen* for de økonomiske virkemidlene generelt og hver enkelt ordning spesielt også endres. Fokus på andre faktorer enn inntekt og produksjon er økt de siste årene og begrunnelsen for virkemiddelsystemet er i stor grad blitt knyttet til at jordbruket skal oppfylle ulike *samfunnsoppgaver* (knyttet til kulturlandskap, bosetting, matvaresikkerhet etc.) på en tilfredsstillende måte.

4 Suksesskriterier for en ønsket utvikling i norsk landbruk og næringsmiddelindustri

4.1 Eksisterende opplegg for evaluering av landbrukspolitikken

4.1.1 Løpende evaluering

Utviklingen i landbruket og i landbrukspolitikken blir i dag evaluert løpende først og fremst gjennom resultatkontrollen fra Budsjettnemnda for Jordbruket (BFJ). Denne presenteres årlig i form av en egen publikasjon «*Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*». Et utdrag fra denne publikasjonen gjengis i den årlige proposisjonen om jordbruksoppgjøret til Stortinget. Importvernet og internasjonale forhold har også en fast plass i de årlige proposisjonene om jordbruksoppgjøret. Også de ulike markedsordningene omtales i proposisjonen, men her er omtalen noe mer sporadisk og avhengig av hva som har skjedd av utvikling på de ulike sektorene og om det har skjedd endringer eller ikke. Også målprisene får naturlig sin omtale i proposisjonen.

NILF rapporten «*Mat og Industri – Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*» har i de senere årene blitt utarbeidet for å gi et bilde av status og utvikling i senere ledd i verdikjeden for mat. Proposisjonen om jordbruksoppgjøret har også et eget avsnitt om omsetnings- og foredlingsledd der deler av innholdet er hentet fra denne rapporten, men der det også inngår materiale fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og andre kilder.

Det gjøres også løpende endringer i ulike virkemidler etter interne vurderinger fra myndighetene sin side. I tillegg gjennomføres det med jevne mellom rom større evalueringer av virkemidler eller grupper av virkemidler der det av og til også nyttes eksterne miljøer.

Nedenfor gis en stikkordsmessig oversikt over innholdet i resultatkontrollen fra BFJ og i rapporten «*Mat og industri*».

Resultatkontrollen fra BFJ

- Areal- og strukturutvikling
- Produksjon og matvareforbruk
- Distriktpolitikk og sysselsetting
- Miljø og ressursvern⁴
- Inntekter, økonomiske forhold og levekår
- Bruken av innsatsfaktorer i jordbruket – kostnadsutviklingen
- Prissammenligninger
- Likestilling.

Det kan være grunn til å foreta en vurdering av hvorvidt resultatkontrollen fra BFJ i dag er tilstrekkelig oppdatert i forhold til den utviklingen som har funnet sted med hensyn til målene for jordbrukspolitikken, jf. kapittel 2.1. Spesielt kan det stilles spørsmålstegn ved i hvilken grad forhold som trygg mat og produksjon av fellesgoder er dekket i tilstrekkelig grad og på en hensiktsmessig måte. Tilfanget av resultater knyttet til miljø og ressursbelastninger synes imidlertid å være stort, slik at her bør det være relativt kurant å få til en dekkende resultatkontroll. Fordelingen av jordbruksbedrifter på landsdeler og fylker synes godt dekket og slik sett er distrikts hensynet i stor grad inne i dagens resultatkontroll. Dersom man ser distriktsaspektet i forhold til utviklingen i kulturlandskap og biologisk mangfold, er det antakelig mulig å gjøre forbedringer, noe SSB sin resultatkontroll for jordbruk og miljø antakelig utgjør et godt grunnlag for. For fellesgoder som biologisk mangfold og kulturlandskap ser det imidlertid ut til at det fortsatt er en del å gå på før resultatkontrollen er tilstrekkelig utviklet.

Videre kan det være grunn til å peke på at konkurransekraften til norsk jordbruk med fordel kunne vært integrert i resultatkontrollen siden dette temaet vil være relevant for å vurdere fremtidsmulighetene for norsk jordbruksproduksjon.

Mat og Industri – Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri

- Markedsutvikling
- Sysselsatte, bedrifter, produksjonsverdi, arbeidskraftsproduktivitet, brutto-investeringer, driftsresultat, finansielle nøkkeltall, utenlandske eierandeler, regional betydning
- Rammevilkår for nærings- og nytelsesmiddelindustrien (inkl handelspolitiske rammebetingelser), råvarepriser (utvikling i forhold til andre land), lønnskostnader, avgifter (matavgifter i forhold til andre land med mer), tilskudd (RÅK), toll, kvoter osv.
- Import og eksport av matvarer (utvikling)
- Aktivitetsundersøkelsen.

Det kan være grunn til å vurdere en løpende evaluering/et måleverktøy som i større grad enn i dag ser primærproduksjon og foredling i sammenheng. Helkjedeperspektivet er i dag lite fremme i resultatkontrollen, selv om proposisjonen om jordbruksoppgjøret også har med et kapittel om utviklingen i foredlings- og omsetningsledd.

⁴ Her er det hentet utdrag fra SSB rapporten «Jordbruk og miljø», som er en egen resultatkontrollrapport på over 100 sider for dette temaet.

4.1.2 Oversikt over enkelte statistikkilder

I dette avsnittet presenterer vi en enkelte nasjonale og internasjonale statistikkilder som kan være av relevans for videre arbeid med å etablere indikatorer.

NILF, Driftsgranskingene er regnskapsundersøkelser som utkommer årlig og inneholder detaljerte opplysninger om inntekter og kostnader på om lag 950 jordbruksbedrifter. I tillegg til næringsøkonomien omfatter undersøkelsen også brukerfamiliens totaløkonomi.

BFJ, Totalkalkylen utarbeides årlig og viser totalverdiene som skapes i norsk jordbruk ved utnyttelse av jordbrukets produksjonsfaktorer. En har serier for inntekter og kostnader tilbake til 1959 og i hovedsak spesifisert som volum multiplisert med pris som gir verdien.

BFJ, Referansebruksberegningene er fra og med 1999 i stor grad et gjennomsnitt av grupper av jordbruksbedrifter fra driftsgranskingene. Beregningene framregnes to år, hovedsakelig med framregningsgrunnlag fra totalkalkylen for samsvarende poster. I tillegg beregnes en produktivitetsutvikling siden selve framregningen er kvantumsfast. Før 1999 var arbeid og kapital normert i referansebruksberegningene, mens en nå bruker registrerte tall for arbeid og kapital fra driftsgranskingene.

SSB er en viktig bidragsyter til resultatkontrollen fra BFJ. SSB gjennomfører årlig Landbruksundersøkelsen som er et spørreskjema som sendes om lag 10 000 jordbruksbedrifter. Spørreskjemaet innehold varierer fra år til år, men inneholder spørsmål om arbeidsforbruk, antall sysselsatte, arealopplysninger, investeringstall, det er også spørsmål om skogbruk og tilleggsnæringer. SSB har egne miljøundersøkelser.

Videre produserer SSB mye statistikk for jordbruket basert på registerdata og koblinger til annen statistikk SSB har. Dette er slikt som bedrifts- og foretaksregisteret, tilskuddsstatistikk, GAB (stedfesting av eiendommer), skattestatistikk og befolkningsstatistikk.

SLF forvalter de fleste tilskuddsordninger i jordbruket og kan gi opplysninger om disse. Det foreligger også et eget register over leveranser av slakt. SLF er sekretær for Omsetningsrådet og har derfor oversikt over rådets virksomhet og virkemiddelbruk. SLF er tillagt ansvaret med å administrere importvernet for jordbruksvarer og virkemidler som er rettet mot landbruksbasert næringsmiddelindustri. De har videre ansvar for Landbruksregisteret som sikrer entydig og felles identifikasjon av enhetene (landbruksforetakene). Vedlikehold skjer først og fremst gjennom automatiske oppdateringer fra Enhetsregisteret (foretak), det offentlige eiendomsregisteret (tinglyste hjemmelshavere) og folkeregisteret (personer), og registeret «speiler» i hovedsak opplysninger fra disse registrene. Gjennom sine forvaltningsoppgaver har SLF god oversikt over arealanvendelse, dyretall, produksjonsomfang og omsetning for viktige produkter som korn, poteter, kjøtt og melk. Videre har SLF oversikt over import og eksport av jordbruksvarer.

Mattilsynet er datakilde for omsatte mengder av handelsgjødsel og kalk, innkjøpt fôr og omsetning av plantevernmidler mm. Også resultater fra kjøttkontrollen og andre matkontrolltiltak vil kunne være tilgjengelig.

Norsk Institutt for Jord- og Skogkartlegging (NIJOS) er et statlig, nasjonalt fagorgan som framskaffer informasjon om jorda, skogen, utmarka og landskapet i Norge. NIJOS vil fra 1. juli 2006 videreføre sitt arbeid i Norsk institutt for skog og landskap, sammen med Skogforsk og Norsk genressurssenter. Norsk institutt for skog og landskaper er et nytt nasjonalt institutt for kunnskap om arealressurser.

NIJOS har ansvaret for å gjennomføre 3Q – Programmet. Dette programmet skal identifisere fylkesvis og nasjonale indikatorer for jordbrukslandskapets arealstruktur, biologiske mangfold, kulturminner og tilgjengelighet. Undersøkelsene skal gjentas på

de samme flatene hvert femte år, for å måle endringene som skjer i kulturlandskapet over tid. NIJOS startet opp i 1998 og er nå i gang med andre omdrev, slik at utviklingen nå kan måles i de flater som er fotografert med 5 års mellomrom.

ACNielsen publiserer bransjestatistikk for dagligvarehandelen. Aktuell bransjestatistikk vil være:

- Markedsrapporten for dagligvarer. Dette er en årlig rapport med oversikt over struktur og omsetningsutvikling innenfor sentrale varekategorier.
- Dagligvarerapporten. Denne rapporten er basert på ACNielsens dagligvareregister som omfatter kooperative og private dagligvareforretninger, og gir en oversikt over struktur og utvikling for dagligvarebutikkene i Norge. Rapporten gis ut årlig/annen hvert år.

I tillegg til ACNielsen utgir Handelsbladet FK, i samarbeid med konsulentfirmaet F. Andhøy AS, en årlig oversikt over det norske dagligvaremarkedet, dvs. dagligvarebutikker, servicehandel og spesialforretninger med mat og drikkevarer.

GfK Norge tilbyr de fleste typer markedsanalyse, men har en spesiell kompetanse når det gjelder å kartlegge og analysere innkjøpsatferd i den norske befolkning.

Eurostat er en europeisk parallell til SSB. De nasjonale statistikkprodusentene rapporterer jordbruksstatistikk til Eurostat og poenget er å få statistikken sammenlignbar mellom europeiske land. Vektleggingen er på mange områder på de 25 medlemslandene i EU, dernest på søkerland til EU. EFTA-landene er foreløpig i relativt beskjeden grad representert i statistikkoversiktene, men dette varierer fra emne til emne. Svært mye av Eurostats statistikk ligger fritt tilgjengelig på internett på samme måte som SSB praktiserer.

FAO er FNs organisasjon for mat og jordbruk og utarbeider således statistikk for mange av verdens land. En antar at kontrollrutinene for datakvaliteten er noe svakere enn for Eurostat. FAOSTAT har en offentlig tilgjengelig database som omfatter jordbruksproduksjon (volum de enkelte år), oversikt over areal og dyretall, statistikk for handel med jordbruksprodukter og dyr. De har også statistikk for matbalanse, produsentpriser og bruk av innsatsfaktorer som maskiner, handelsgjødsel og sprøytemidler i primærproduksjonen.

4.1.3 Tilpasset evaluering i forhold til regelverk for økonomistyring

I økonomiregelverket for staten forutsettes det at det skal formuleres målsettinger for hver enkelt tilskuddsordning eller grupper av ordninger under felles bevilgning. Det skal dessuten utformes kriterier som gjør det mulig å etterprøve i hvilken grad forutsatte mål blir nådd. Det skal i tillegg med jevne mellomrom gjennomføres evalueringer for å få informasjon om hvorvidt en oppnår de fastsatte målsettinger med tilskuddsbevilgningene. Regelverket forutsetter således at virkningen av hver ordning eller grupper av ordninger under samme bevilgning skal kunne etterprøves. Det vises til omtalen av dette i St.prp.nr. 67 (1997–98). I proposisjonen heter det videre om resultatrapporteringen:

«Som grunnlag for Stortingets behandling av proposisjonen om jordbruksoppgjøret for de enkelte år blir det lagt fram et omfattende resultatrapporteringsmateriale basert på Budsjettnemnda for jordbrukets grunnlagsmateriale. Rapporteringen har som siktemål å gi en samlet fremstilling av utviklingen innen sentrale områder av landbruket. I proposisjonen blir det også redegjort for de aktuelle landbrukspolitiske målene og virkemiddelsystemet.»

I denne proposisjonen blir det fokusert på de samlede effektene av ulike landbrukspolitiske virkemidler:

«Bevilgningene til oppfølging av jordbruksavtalene inngår således i et sammensatt system av økonomiske og juridiske virkemidler som virker samtidig og mot flere mål. Eksempelvis skal de direkte tilskuddene virke inntektsutjevner, mellom bruksstørrelser, produksjoner og distrikter, samtidig som de ikke skal stimulere til overproduksjon eller et for intensivt jordbruk. En optimalisering i forhold til ett av målene vil måtte innebære en nedprioritering av de øvrige, noe som vil kunne resultere i en annen landbrukspolitik enn vedtatt. Systemet med tilskuddsordninger, konsesjonsgrenser mv. skal samlet gi produsentene rimelige rammevilkår, samt bidra til ønskelige tilpasninger i produksjonen. Innenfor disse rammevilkårene må bonden som selvstendig næringsdrivende selv foreta de nødvendige valg mht. produksjon, investeringer mm. Etter departementets vurdering må etterprøving av resultatene som følger av hver ordning derfor måtte skje innenfor det systemet som ordningene inngår i.»

Det sies også en del om usikkerheten og problemene med å måle resultater av den landbrukspolitikken som føres:

«Tilpasninger i jordbruket er videre påvirket av generelle økonomiske og teknologiske rammebetingelser i samfunnet. De landbrukspolitiske virkemidler er i mange tilfeller utformet og dimensjonert ut fra at de skal motvirke eller begrense den tilpasning som ellers ville finne sted. Dette gjelder bl.a. konsesjonsbestemmelser og mange struktur- og distriktpolitisk begrunnede overføringer. De grunnleggende årsaksforhold bak den tilpasning som kan observeres i jordbruket er derfor komplisert og sammensatt. Også av den grunn mener departementet at det er den samlede tilpasning, slik den over tid registreres i Budsjettmemnda for jordbrukets materiale, som gir det beste grunnlag for Stortinget når det gjelder å vurdere resultatene av landbrukspolitikken, og dermed også det beste beslutningsgrunnlag for å vurdere endringer i de landbrukspolitiske virkemidlene.»

Det er ikke vanskelig å si seg enig i mange av de vurderinger som er gjort i forhold til hvordan de ulike virkemidlene i jordbrukspolitikken virker sammen og kan bidra til oppfyllelse av flere mål. Videre at det vil være mange forhold som påvirker hvilke valg næringsutøverne i primærjordbruket faktisk tar. Når det gjelder resultatkontrollen mener vi det er grunn til å ta en gjennomgang av hva som faktisk måles sett i forhold til de uttalte landbrukspolitiske målene, jf. omtalen av dette over. For å få til dette kan det være grunn til å gå nærmere inn på selve målformuleringene som er av meget overordnet karakter. Det kan være nødvendig å bryte de ytterligere ned enn det som er gjort i St.prp.nr.1 (2005–2006). Som en del av dette bildet er det også relevant å vurdere om de virkemidlene som er gjengitt i kapittel 3 er egnet eller effektive med hensyn til å nå de ulike – og til dels – motstridende målene.

4.2 Prinsipper for og krav til indikatorer

Formålet med dette notatet er å sette opp noen suksesskriterier ut fra de målsettinger som gjelder for norsk landbrukspolitik. Hensikten er å evaluere hvilke effekter landbrukspolitikken har for aktører i verdikjeden for mat. For å kunne utføre dette må det etableres et målesystem. Vi mener at et slikt målesystem kan bestå av ett sett av relevante indikatorer for hvert av de suksesskriteriene som foreslås senere i dette

notatet. Det er derfor relevant å se nærmere på hvilke muligheter indikatorer gir med hensyn til å måle utvikling og bidra til et bedre politisk beslutningsgrunnlag.

Josling et al. (2004) understreker at politikkindikatorer må oppfylle visse krav og er beheftet med visse begrensninger. De må være begripelige, gjennomsiktede og mulig å gjennomføre i praksis og må baseres på tilgjengelige datakilder som løpende frem-skaffer de nødvendige data.

I EU sin indikatorrapport for landbruk og miljø (*the IRENA indicator report*) er det samlet et betydelig arbeid om miljøindikatorer i landbruket. I rapporten heter det at suksessfulle miljøindikatorer bør bidra til følgende mål:

- Forenkle beskrivelsen av en kompleks virkelighet
- Bedre kommunikasjonen med ikke-spesialister
- Analysere miljøtrender i lengre tidsserier
- Bygge et felles grunnlag for diskusjon
- Identifisere prioriteringer i politisk beslutningstaking.

Følgende kriterier foreslås for å vurdere *nytt*en av de utviklede indikatorene:

- Politisk relevans
- Responsegenskaper mht. å beskrive endringer løpende
- Analytisk holdbarhet
- At tilgjengelig data foreligger
- Målbar
- Lett å gjennomføre
- Kostnadseffektiv.

I rapporten pekes det på at det er enkelte grunnleggende forhold som er viktig for nytten og videreutvikling av indikatorene. For det første at utviklingen av indikatorer alltid skjer i et visst forhold mellom tilgjengeligheten av statistiske data og behovet for å analysere det relevante forholdet så nøye og riktig som mulig («data-driven» vs «problem-driven»). I de fleste tilfeller er en kombinasjon av begge tilnærminger nødvendig. Også Josling et al 2004 viser til at valg av indikator vil avhenge av tilgjengelighet av data, selv om data i seg selv ikke nødvendigvis bør være bestemmende for valg av indikatorer. Det viktigste bør være den tiltenkte bruken av indikatorene.

I OECD rapporten «*Statistics, Knowledge and Policy: Key indicators to inform decision making*» har Wallman et al. skrevet om «*Developing Key National Indicators for the United States*». I denne landstudien for USA er det satt opp følgende kriterier for valg av indikatorer:

1. Relevans i forhold til det behovet som er identifisert
2. Troverdighet, dvs. objektiv og ikke mulig å manipulere
3. Nøyaktighet/presisjon i forhold til hva som undersøkes
4. Fullstendighet med hensyn til grad av sammenfall mellom hva indikatoren viser og fenomenet som undersøkes
5. Betimelighet, altså at informasjonen er relevant og nyttig på det aktuelle tidspunktet
6. Gjennomslutlighet om hvordan indikatoren er beregnet
7. Sammenliknbar, det vil si at indikatoren over tid må gi verdier som kan sammenliknes – gjerne med andre land
8. Forståelig (og nøyaktig) for et flertall av mennesker fra borgere til politikere
9. Tilgjengelig, gjenspeiler at det skal være kurant å fremskaffe verdier for indikatoren i forhold til brukeren sitt behov.

I IRENA rapporten heter det at selv godt designet indikatorer bare gir et bilde av virkelige prosesser eller kausale (betingede) forhold – de kan ikke fullt ut representere dem. Indikatorbaserte analyser må derfor suppleres med ytterligere bakgrunnsinformasjon og forskning. Josling et al. viser til at indikatorer bør ses på som nødvendige byggeklosser for modeller og evalueringer og ikke som et mål i seg selv. Gode indikatorer bør gi myndigheter informasjon som er nyttige for å utvikle politikken i ønsket retning. Dette forutsetter at den politikk som skal evalueres er klart identifisert og mulig å påvirke av nasjonale myndigheter.

OECD har arbeidet lenge med utvikling av «*Agri Environmental Indicators*» og har kommet langt i å implementere disse. I dette arbeidet ligger det derfor mye metodisk og konseptuelt arbeid som vil kunne være relevant for videre arbeid med evaluering av landbrukspolitikken.

4.3 Bruk av indikatorer

IRENA rapporten peker på ulik potensiell bruk av statistiske data:

1. Måle trender i det som studeres
2. Avsløre regional fordeling av et fenomen
3. Sammenliknende analyser (mellom medlemsstater i EU)
4. Finne kausal sammenhenger mellom ulike observasjoner
5. Analysere effektiviteten av en spesiell politikk og målretting av tiltak
6. Bygge modeller, scenarioer og si noe om fremtiden.

Kompleksiteten av analysen øker i listen over fra topp til bunn. De tre siste punkter krever generelt en kombinasjon av ulike data sett og metodologiske angrepsmåter. For de aller fleste indikatorer og datasett som er utarbeidet i IRENA rapporten har de to–tre siste punktene ikke vært hovedanliggender. Dette viser oss at det er meget komplekse sammenhenger vi ofte forsøker å finne svar på ved bruk av indikatorer og at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig. Dette er viktig å ha med seg videre i en kostnytte vurdering av hvordan man bør gå fram for å måle og undersøke de relevante utviklingstrekk.

Josling et al. hevder at den metodologiske basis for flertallet av evalueringene er at det er to essensielle typer av direkte incentiv politikker som er nyttet av myndighetene i landbrukssektoren; prisintervensjoner og direkte støtte. De foreslår grupper av indikatorer for å belyse politikken.

1. *Varemarked* (både innsatsvarer og produserte varer for salg) her inngår indikatorene; politikken for varemarkedene (outputs), politikken for innsatsvaremarkedene (inputs), aktuelle anvendte tollnivåer.
2. *Struktur*
følgende indikatorer listes opp; politikk rettet mot arbeidsmarkedet (lønn med mer), kapitalmarkedet, markedet for areal/jord, infrastruktur, markedsføring.
3. *Makroøkonomi*
følgende indikatorer listes opp; makroøkonomi (valutapolitikk med mer), handelspolitikk generelt (som påvirker jordbruket gjennom priser på innsatsvarer osv), generelt prisnivå og prisstabiliseringspolitikk.
4. *Reguleringer*
slik som f.eks. reguleringer om matkvalitet, plante- og dyrehelse, mattrygghet og miljø.
5. *Forskning og anvendelse av ny teknologi* her er indikatorene forskning, rådgivning og teknologi nevnt.

Josling et al. konkluderer med at i forhold til Deres studie som retter seg mot utviklingen i utvalgte utviklingsland, vil den første gruppen av indikatorer være spesielt viktig. Deretter vil indikatorer knytta til struktur og makroøkonomi bidra. Indikatorer knytta til regulering og til forskning og teknologi vil gi mer kvalitative bidrag til å belyse politikken og utviklingen.

4.4 Referansetesting

I NOU 2001: 29 er det foretatt en vurdering av referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet. Om referansetesting som metode heter det at «*Referansetesting er en metode for sammenligning av ytelser eller prestasjoner i forhold til beste praksis. Hensikten er å lære og forbedre seg. Metoden brukes både av bedrifter, organisasjoner og land.*»

Referansetestingsutvalget som utarbeidet NOU 2001:29 fikk i mandat å vurdere referansetesting som metode, utvikle et system for referansetesting og sammenligne rammevilkårene for verdiskaping i Norge med forholdene i andre land. Med bakgrunn i dette ble utvalget bedt om å analysere forholdene for verdiskaping i Norge. En rekke land har laget lignende systemer for referansetesting. Utvalget foreslår at det bør gjennomføres referansetesting av norsk næringslivs rammevilkår annet hvert år og viser til at flere land gjør dette jevnlig. De viser til at EU har satt mål for den økonomiske og sosiale utviklingen i unionen, den såkalte Lisboa-strategien, og måler framgangen ved en rekke strukturindikatorer på ulike områder. Utvalget foreslår at det norske arbeidet med referansetesting av rammevilkårene for næringslivet ses i sammenheng med EU sin utvikling av strukturindikatorer.

I rapport 27/02 «*Best i test – En drøfting av referansetestingsutvalgets rapport*», har Econ vurdert NOU 2001:29 på oppdrag for Norges Rederiforbund i forbindelse med at forbundet var invitert til å avgi høringsuttalelse. Econ har oppsummert sine råd og forslag i følgende punkter:

- Definer verdiskaping som markedsbestemt produksjon av varer og tjenester
- Operasjonaliser verdiskaping som effektiv ressursallokering, innovasjons/omstillingstakt og rammevilkår for mobile næringer
- Skill mellom resultat- og tiltaksindikatorer for verdiskaping
- Bruk indikatorer det finnes data for og knytt tettere bånd til EUs referansetestingsarbeid
- Balanser indikatorsettet, vurder samleindikatorer og tenk fremstilling
- Etabler en uavhengig, partssammensatt gruppe for referansetesting framover. Gi gruppa et operativt formål.

Econ omtaler hensikten med referansetesting slik: «Referansetesting er ikke basert på teorier om økonomiske sammenhenger. Det er snarere et system i forlengelsen av økonomisk teori, der poenget er å lete etter områder der andre har fått til noe bedre i forhold til et nærmere bestemt mål. Referansetestning kan beskrives som en gjentakende prosess med flere faser:

1. *Måle egne prestasjoner vha indikatorer*
2. *Sammenligne egne prestasjoner med andre*
3. *Forstå årsaken til at noen presterer bedre*
4. *Planlegge og gjennomføre forbedringer*
5. *Vurdere resultatene av egne tiltak, dvs. starte på punkt 1 igjen.*»

Disse punktene kan minne mye om Benchmarking, som er brukt som begrep på sammenligninger mellom bedrifter.

Econ fremhever at «*Det er viktig å ha klart for seg at referansetesting bare er ett ledd i en strategi for en bedre næringspolitikk.*» I rapporten har Econ tatt for seg områdene produktmarked, skatt, utdanning, innovasjon og forskning, infrastruktur og kapitalmarked. Under gjennomgangen av området produktmarked er prosentvis effektivitetsvekst fra 1972 til 1997 blant utvalgte sektorer vist. Vekst i effektivitet er en av 6 indikatorer for dette området. Det fremgår at næringsmiddelindustrien viser en langt dårligere utvikling enn for eksempel varehandelen i denne perioden. Vi har ikke hatt anledning i dette prosjektet til å gå nærmere inn på denne påstanden, men den kan være av relevans i et eventuelt videre arbeid.

I oppsummeringen vises det til at «*Vi argumenterer senere i rapporten for at referansetesting av næringer eller sektorer ofte er vel så nyttig som referansetesting av hele økonomien.*».

I rapporten fra NHD (2004) «*EU sin Lisboa-strategi i eit norsk perspektiv*» blir det gjort rede for EU sin Lisboa strategi og relevansen for Norge. Videre tar den for seg regjeringens arbeid på de samfunnsområder som er omfattet av EU sin Lisboa-strategi. Til slutt inneholder rapporten en vurdering av EU sine strukturindikatorer og det blir vist data for Norge (26 indikatorer). Her følges altså arbeidet med å sammenligne rammevilkårene for næringslivet i Norge med EU 15 og enkelte andre land opp i praksis.

Det kan være nyttig å vurdere referansetesting som en integrert del av et fremtidig opplegg for vurdering av utviklingen i jordbruket og næringsmiddelindustrien på utvalgte indikatorer. Ikke minst i forhold til næringsmiddelindustrien kan dette være interessant både for sektorspesifikke reguleringer, men også i forhold til mer generelle strukturindikatorer.

4.5 Virkemidlers samfunnsøkonomiske effektivitet

Vurderinger knyttet til effektiviteten av økonomiske virkemidler er relevante med hensyn til å sette opp suksessindikatorer for norsk landbrukspolitikk. Dette vil antakelig bli viktigere i tida fremover sett i lys av de utfordringer som er beskrevet tidligere i kapitlet.

Mange utredninger og rapporter har blitt utført om dette temaet. I dette avsnittet vil vi gi en liten indikasjon på hva økonomisk teori sier om effektiv virkemiddelbruk i jordbruket. Vi vil også vise til erfaringer med arbeid knyttet til virkemiddelbruk i OECD. Det er grunn til å tro at kravet til virkemidlers effektivitet, sett i forhold til det målet de skal bidra til, vil øke. Et mer konkurranseutsatt norsk jordbruk vil bidra til dette.

Søyland et al. (2002) viser til at de fleste brukerfamilier kombinerer målsettinger knyttet til bedriften og husholdet, og at dette skjer på personlige og komplekse måter. De fleste har *flere målsettinger*, og det er *forskjeller i målsettinger mellom brukerfamilier*, selv ved likt ressursgrunnlag. Ofte uttrykker brukerfamilier det å fortsette å være bonde, livsstilen og å forbedre garden til neste generasjon, som viktigste målsettinger, men et tilstrekkelig overskudd fra gardsdrifta er viktig for å kunne oppnå de andre målsettingene.

Vi vet lite om produsentatferd og produsentreaksjoner på virkemidler for å fremme produksjon av jordbrukets fellesgoder. Mye tyder altså på at brukerfamilier ikke bare er opptatt av størrelsen på det økonomiske resultatet, men også hvordan resultatet er oppnådd.

Aanesland (1987) evaluerer ulike landbrukspolitiske virkemidler, slik som grensevern, ulike former for subsidier, markeds- og produksjonsregulering, avtalte priser med mer. Han legger vekt på samfunnsmessige effektivitetstap for konsumenter og produsenter i tillegg til å beregne tap ved ulønnsom eksport. Aanesland vurderer kombinasjoner av ulike virkemidler både i et skjermet marked og i et åpent marked.

Brunstad et al. 1995 har evaluert den norske landbrukspolitikken. De har sett på mulige begrunnelser for å gi støtte og vurdert hva som er galt med dagens virkemiddelbruk ut fra økonomisk teori. Samtidig har de pekt på mulige forbedringer for fremtidens jordbrukspolitikk og brukt blant annet modellen Jordmod (partiell likevektsmodell) for å gi et bilde av konsekvenser for omfanget av landbruket.

I et innlegg i OECD rapporten «*Statistics, Knowledge and Policy: Key indicators to inform decision making*», har Legg (2005) omtalt blant annet hvor mye landbruksstøtten øker bøndenes inntekter. Han viser til at arbeid gjort i OECD beregner overførings-effektiviteten til et virkemiddel. Dette sier hvor stor andel av støtten som overføres til ekstra inntekt for bonden. Dette arbeidet har vist at en krone markedsprisstøtte bare gir ca 25 øre i økt inntekt for bonden. Videre at støtte basert på historiske størrelser for produksjonen gir ca 50 øre i økt inntekt for bonden, mens støtte som ikke medfører ekstra kostnader for bonden, som for eksempel et fast tilskudd pr bruk, gir full effekt, det vil si én krone i ekstra inntekt.

Prestegård (2004) hevder at det bør skilles klart mellom politikk innrettet mot å øke jordbrukets inntekter og politikk innrettet mot å oppnå et multifunksjonelt landbruk.

Prestegård mener videre at multifunksjonalitet neppe kan rettferdiggjøre markedsstøtte, mens det imidlertid kan rettferdiggjøre produksjonsavhengig budsjettstøtte gitt at de positive eksternalitetene eller fellesgodene er produsert felles med eller på annen måte kommer som resultat av landbruksproduksjonen. Corden (1974 p.51) har vist at dersom det er divergens mellom den aktuelle inntekten til bøndene og det sosiale behovet for inntekstfordeling, er den optimale politikken å gi en inntektssubsidie. Derfor bør inntektsstøtte til jordbrukere frikoples fra produksjon. Slik frikobling er imidlertid ikke det åpenbare kriterium for en vellykket jordbrukspolitikk dersom den også har andre mål (som for eksempel å bidra til et multifunksjonelt landbruk) utover å sikre bøndene en sosialt akseptert inntekt. Josling (2003, s. 8) argumenterer med at:

«If one accepts the fact that public goods are provided by the farm sector then it is no longer clear that decoupled payments will be the most efficient method to provide those public goods. At the heart of the issue is the question of whether the private goods being subsidized are joint products with the public goods that are underprovided by the unfettered market. If they are indeed joint products then it is unlikely that a pure decoupled policy will be an efficient instrument from the viewpoint of public policy.»

Paarlberg et al. (2002, s. 332) konkluderer med at multifunksjonalitet aldri rettferdiggjør tollbarrierer. Likevel konkluderer de i rapporten med at multifunksjonalitet kan rettferdiggjøre nasjonal produktstøtte (outputsubsidy) eller avgift dersom eksternalitetene er knyttet til produksjonsnivåer.

I OECD dokumentet «*Farm household income issues in OECD Countries: A synthesis report*» 2002 er det sammenstilt resultater fra OECD arbeid knyttet til jordbruksinntekt og jordbrukshusholdningsinntekt:

«Although there is significant government intervention leading to high levels of support and protection in many countries, it is difficult to identify which policies are designed and put in place to address income problems specifically. This creates considerable difficulty in programme evaluation, difficulties that are compounded by a lack of appropriate data.»

I rapporten hevdes det at virkemidlene for å oppnå økt jordbruksinntekt er lite målrettet samtidig som de fører til lekkasjer til mottakere som ikke burde tatt del i støtten:

*«The main problems relate to **targeting** – the great bulk of the measures used are generic in nature and go to farm households who do not need it, to **equity** – because the measures are still predominantly based on production or factors of production they fail to change the income distribution in any significant way and to **leakages** – much of the support is transferred to unintended beneficiaries.»*

Derfor vurderes frikopling som en mer effektiv form for inntektsstøtte:

«From an income transfer efficiency point of view, budgetary payments that are decoupled from agricultural activity altogether would transfer income to selected farm households most efficiently. Such measures minimise economic distortions and distributive leakages because the effects on production decisions are minimal. In addition, they can be targeted and delivered to those households that are deemed to warrant assistance.»

Politikkrelaterte transaksjonskostnader er et tema som det har blitt forsket på de siste årene. OECD arbeider nå med å offentliggjøre en rapport om dette temaet der blant andre rapporten fra Vatn et al. (2002) om «*politikk for multifunksjonelt landbruk*» utgjør en sentral kilde. Transaksjonskostnader er relevant å vurdere i forhold til utforming av fremtidig landbrukspolitik som er kostnadseffektiv med hensyn til måloppnåelse.

I en rapport om frikopling, OECD som enda ikke er offentlig, har OECD samlet resultater av arbeid på området over flere år. Det er grunn til å følge med på de anbefalinger som vil følge av denne rapporten når den ferdigstilles i nærmeste fremtid.

Både med bakgrunn i økonomisk teori om bruk av økonomiske virkemidler og de utfordringer som norsk landbruk står overfor er det grunn til å styrke arbeidet med å målrette økonomiske virkemidler inn mot produksjon av fellesgoder. Dette kan videre kombineres med å redusere råvarepriser for å bidra til å opprettholde en konkurranse-dyktig næringsmiddelindustri. Dersom enkelte produksjonsformer knyttet til plante- og eller dyreproduksjon er effektive mht. å opprettholde for eksempel kulturlandskap og biologisk mangfold i en region, kan dette skje i form av å støtte bestemte innsatsfaktorer knyttet til denne produksjonen. En vurdering av transaksjonskostnader forbundet med ulike virkemidler kan også påvirke endelig valg av virkemiddel.

Mulighetene og behovene vil naturlig variere betydelig fra region til region i Norge. Derfor vil det bli stadig viktigere å tilpasse virkemidlene med utgangspunkt i regionale forskjeller. I regioner med bedre naturgitte forhold for et effektivt landbruk, kan tilgang på omstillingsmidler i form av kapitaltilgang bli viktig for å klare å opprettholde en så høy norsk vareproduksjon som mulig i tida framover. Her kan det også bli nødvendig å redusere prisene av hensyn til den samlede konkurransekraften til den norske verdikjeden for mat.

4.6 Forslag til suksesskriterier for norsk jordbrukspolitik

En sentral del av dette prosjektet er å sette opp suksesskriterier ut fra de målsettinger som er satt for landbrukspolitikken.

Vi velger å basere oss på den landbrukspolitik som til enhver tid føres med bakgrunn i St.meld. nr 19 (1999–2000) konkretisert gjennom målene i St.prp.nr.1 (2005–2006), jf. kapittel 2.1:

«Ein landbruks- og matpolitikk som gir grunnlag for auka verdiskaping og livskvalitet basert på ein berekraftig forvaltning av landbrukets og bygdene sine ressursar.»

Videre er følgende delmål for landbruks- og matpolitikken satt opp:

- 1. «Trygge matvarer og fremme mangfald og forbrukaromsyn*
- 2. God dyre- og plantehelse og eit etisk forsvarleg dyrehald*
- 3. Ei berekraftig ressursforvaltning med eit sterkt vern av jordsmonnet, bevaring og vedlikehald av kulturlandskapet og sikring av det biologiske mangfaldet*
- 4. Eit aktivt landbruk over heile landet og attraktive buplassar i bygdene*
- 5. Nasjonal matforsyning, ein konkurransedyktig matvareindustri og nyskapande, marknadsretta og berekraftig produksjon av varer og tenester*
- 6. Ei livskraftig reindriftsnæring i balanse med beiteressursane og som medverkar til å halde oppe samisk eigenart*
- 7. Handlingsrom for ein nasjonal landbruks- og matpolitikk innanfor internasjonale avtalar og forhandlingar».*

Vi har i det vidare valgt å se bort fra delmålet som gjelder reindriftsnæringen. Delmålet om handlingsrom for nasjonal politikk er av en noe annen karakter enn de øvrige. Dette uttrykker en vilje eller en ambisjon om at vi i forbindelse med internasjonale forhandlinger om rammer for nasjonal landbrukspolitik skal jobbe for et størst mulig nasjonalt handlingsrom for selv å kunne utforme politikken. Med bakgrunn i resterende mål har vi følgende forslag til suksesskriterier for norsk jordbrukspolitik:

1. Konkurranseskraftig norsk verdikjede for mat
2. Produsere tilstrekkelig med fellesgoder på en samfunnsøkonomisk effektiv måte
3. Produsere trygg mat med friske planter og dyr og med god dyrevelferd
4. Basere verdiskapingen på en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning.

Etter vår mening vil disse kriteriene ligge på et tilstrekkelig overordnet nivå og sikre en god sammenheng med dagens landbrukspolitiske mål.

Konkurranseskraft er etter vår oppfatning et relevant suksesskriterium i forhold til mange av målene, siden de implisitt forutsetter at det foregår en omfattende nasjonal matvareproduksjon. Det vil for eksempel ikke være mulig å nå målet om en nasjonal matvareforsyning uten at dette er tilfelle. Videre vil produksjon av fellesgoder være avhengig av det samme. Konkurranseskraft vil være avgjørende for at bøndene fremover skal kunne oppnå et tilstrekkelig inntektsnivå som igjen er nødvendig for at næringa skal ha langsiktig konkurranseskraft. Produktutvikling og produktmangfold samt forbrukerorientering vil naturlig også være deler av en strategi for å sikre en konkurranseskraftig norsk jordbruksproduksjon og næringsmiddelindustri. Videre vil det være nødvendig å prioritere virkemidler som både er konkurransefremmende for norsk jordbruksproduksjon og industri i forhold til utenlandsk produksjon og industri, samtidig som de er konkurransenøytrale i forhold til den interne konkurransen på det norske markedet. Så lenge dette er skjermet, er det nødvendig å sørge for en fungerende konkurranse på det nasjonale markedet. Derfor er konkurransenøytralitet i virkemidlene viktig. Avveiningene mellom å legge til rette for konkurranseskraft internasjonalt og for virksom konkurranse innenfor det norske markedet, vil kunne bli krevende for myndighetene i tida fremover.

Produksjon av fellesgoder er et meget sentralt mål i landbrukspolitikken og forutsetter antakelig at det også i fremtiden foregår betydelig landbruksproduksjon i store deler av landet. Dagens utvalg av indikatorer på dette området kan synes noe beskjedent i forhold til den vektlegging som dette hensynet er gitt i norsk landbrukspolitik. Resul-

tatkontrollen til SSB inneholder imidlertid enkelte detaljerte indikatorer knyttet til dette målet. Videre vil det være av interesse å følge arbeidet med verdsettingsmetoder for å kunne si noe om verdsetting av nytten av disse godene. Siden betydelige midler hvert år brukes over statsbudsjettet for å betale for produksjonen av disse godene, bør det jobbes videre med vurderinger av hva som er den faktiske nytten av godene og slik sett samfunnets betalingsvillighet.

Livskraftige bygder inngår som del av dette målet. Landbrukspolitikken som sektorpolitikk utgjør en av mange sektorpolitikker som har effekter for distriktpolitikken. Dertil kommer den såkalt smale distriktpolitikken som består av Kommunal og Regionaldepartementets virkemidler. Statlig politikk har stor betydning i alle typer regioner og er i følge NOU 2004:2 til gunst for den regionale balansen i Norge. I denne NOU en vises det også til at *«En fullverdig kommunesektor spiller en stor rolle for sysselsettingen i bygdene.»* Videre heter det at *«Kommunesektoren er en bærebjelke i den norske velferdsstaten og er den største arbeidsgiveren i de fleste distriktskommuner.»* Om jordbrukets bidrag i distriktpolitikken heter det at: *«Jordbruket er en gjennomregulert næring. I en sektor som omfatter omtrent 1,5 % av total sysselsetting (men med store regionale variasjoner), brukes årlig omtrent 12 mrd. kroner i budsjettstøtte og 8 mrd kroner i skjermingsstøtte. Den sterke reguleringen av næringen har ført til en lite effektiv ressursbruk og lav verdiskapning. Samtidig er jordbruket en viktig bygdenæring. Å drive distriktpolitikk gjennom landbrukspolitikken er dyrt, men det finnes få alternativer til jordbrukssysselsetting i mange norske distrikter. Alternativt kan man tenke seg at pengene anvendes mer næringsnøytralt og på mer direkte distriktpolitiske tiltak.»*

Det er en utfordringen å finne relevante indikatorer på landbrukets betydning for distriktene utover en ren oppstillingen av fordelingen av jordbruksstøtten på regioner.

Trygg mat er også et sentralt mål i norsk landbrukspolitik og her vil det kunne være ulike datakilder som bidrar til å måle utviklingen på området. Det kan imidlertid synes som om resultatrapporteringen på dette området er atskilt fra resultatkontrollen på de øvrige områdene. I så fall kan det foretas tilpasninger som gjør at det etableres en samlet resultatkontroll som sier noe om den samlede måloppnåelsen i norsk landbrukspolitik overfor Stortinget og andre som kan ha nytte av denne type informasjon.

På området miljø- og ressursforvaltning foreligger det betydelig med data og undersøkelser som er egnet til å si noe om utviklingen. Dette kriteriumet vil etter dette forslaget ikke inneholde de positive miljøeksternalitetene da disse skal fanges opp under kriteriumet om fellesgoder.

4.7 Evaluering av jordbrukspolitikken ut fra suksesskriteriene

Med disse suksesskriteriene som utgangspunkt er det mulig å etablere et system for å måle utviklingen i primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien. Dette vil kreve at det etableres et sett med *indikatorer* for hvert suksesskriterium. Det er en stor fordel om man kan nytte eksisterende data, selv om det vil kunne vise seg nødvendig også å utvikle nye indikatorer med tilhørende data for å få til et tilstrekkelig godt system for å måle den utviklingen som vi faktisk ønsker å måle.

Utvikling og systematisering av nye og eksisterende indikatorer vil måtte inngå i et videre arbeid med vurdering av jordbrukspolitikken. I denne sammenheng mener vi det bør legges et hovedfokus på konkurransekraft i hele verdikjeden for mat. Det har vært et uttrykt politisk ønske å se hele verdikjeden for mat i sammenheng når det gjelder videre virkemiddelutforming. Den gjensidige avhengigheten som mange mener eksisterer

mellom råvareprodusentene og industrien trekker også i retning av å fokusere mer på hele verdikjeden når politikken skal utformes og dermed også når den skal evalueres.

Å etablere indikatorer som gir et riktig bilde av den utviklingen man ønsker å følge for de suksesskriterier som settes opp, er et krevende arbeid. Det er mange krav indikatorene må oppfylle for at det skal være grunn til å legge ressurser i å utvikle dem og følge de opp. Samtidig kreves det at det foreligger datakilder som kan benyttes for å ta indikatorene i praktisk bruk. Likevel bør det være mulig å etablere et sett med indikatorer som sier noe om i hvilken grad utviklingen går i riktig retning. Uansett bør resultater av det arbeidet som her skisseres kunne bidra til en konstruktiv og fokusert debatt knytta til politikktutviklingen på sektoren fremover. Sammen med andre metoder og analyser, vil suksesskriteriene kunne si noe om hva som er fornuftig politikk sett på bakgrunn av ulike hensyn eller aktører.

I arbeidet med å vurdere vilkårene for norsk landbruk sin konkurransekraft i forhold til andre land, kan et opplegg som inneholder en tilpasset form for referansetesting for verdikjeden for matproduksjon inngå som en del av opplegget. Da må imidlertid formål og innretning vurderes nøye med utgangspunkt i de suksesskriterier som er beskrevet over.

I resten av dette avsnittet nevner vi enkelte aktuelle indikatorer, som det kan arbeides videre med. Listen er på ingen måte ment å være uttømmende, men som eksempler på områder det er aktuelt å utvikle indikatorer for.

For å møte de utfordringene som er skissert tidligere i dette dokumentet vil det være nødvendig for alle nivå i *verdikjeden* for mat å omstille seg. Derfor vil det være i de fleste aktører sin interesse at de både ser etter muligheter for å omstille sin egen virksomhet, men at de også går sammen og leter etter muligheter for ulike former for samarbeid for å effektivisere hele eller deler av verdikjeden. Dette må selvsagt skje på en forsvarlig måte rent konkurransepolitisk. Det vil være viktig å ha et klart bilde av hvilket marked og hvilke konkurrerende aktører som man vil forholde seg til i fremtiden. Dette vil i mindre grad være gitt da en gradvis går mot et mer internasjonalt marked, der flere sektorer innenfor landbruket møter prispress og konkurranse fra internasjonale aktører. Det er nødvendig at virkemidler som settes inn på ett nivå i verdikjeden i minst mulig grad ødelegger for andre nivåer i verdikjeden. Dette kan være relevant å vurdere for mange ulike typer av virkemidler, inkludert virkemidler som er spesielt rettet mot produksjon av fellesgoder. Indikatorer knytta til verdikjeden for mat som sådan kan være relevante for å kunne si noe om bransjens fremtidige konkurransekraft.

All næringsvirksomhet i Norge påvirkes av den generelle næringspolitikken som føres. Indikatorer som sier noe om generell næringspolitikk vil derfor også være relevante for i hvilken grad jordbruksnæringa og ikke minst næringsmiddelindustrien vil kunne evne å møte utfordringene. Valutaforhold, rentenivåer, skatter, avgifter, osv. er forhold som vil påvirke industriens konkurransekraft i positiv eller negativ retning i forhold til andre land, jf. arbeidet med referansetesting i forbindelse med EU sin Lisboastrategi. NHD har altså lagt opp til en tilsvarende studie for Norge der mange av de samme indikatorene er lagt til grunn. Det kan være aktuelt å se for seg deler av en slik sammenligning spesielt designet for næringsmiddelindustrien. Dersom det avdekkes områder der norsk næringsmiddelindustri har ulemper i forhold til konkurrenter i andre land, vil dette ytterligere svekke industriens evne til å konkurrere i et mer åpent marked. En slik sammenligning vil uansett kunne bidra til en mer konstruktiv og målrettet diskusjon om norsk landbrukspolitik.

Inntektsutviklingen er ikke et selvstendig mål, men som nødvendig for å klare å oppfylle øvrige mål i landbrukspolitikken. Vi viser likevel til omtalen i kapittel 2.6 vedrørende diskusjonen mål eller virkemiddel og den rolle inntektsutvikling og inntekts-

måling spiller i de årlige jordbruksforhandlingene. Det vil derfor også være relevant å vurdere hvordan politikken fremover vil fungere i forhold til å kunne skape en forsvarelig inntekt for næringsutøverne. Dette vil naturlig komme inn som en indikator knyttet til konkurransekraft slik vi ser det.

Disse forslagene til indikatorer eller områder å arbeide videre med er som sagt på ingen måte uttømmende og peker bare på enkelte områder hvor det bør arbeides videre med indikatorutvikling.

4.8 Konkurranseskraft

Det blir viktig å vedlikeholde og helst styrke norsk jordbruksproduksjon og næringsmiddelindustri sin konkurransekraft i årene fremover. I dette avsnittet vil vi dvele litt med hva vi egentlig mener med konkurransekraft.

Det er i beskjeden grad utviklet indikatorer som sier noe om norsk landbruk sin konkurransekraft. Slike indikatorer er aktualisert gjennom de utfordringer for norsk jordbruk, som er nevnt tidligere i notatet. Med et relativt godt beskyttet hjemmemarked har ikke konkurransekraft i forhold til utenlandske aktører vært så sentralt som det ser ut til å bli fremover. Likevel har deler av industrien – og dermed også primærproduksjonen – vært eksponert. Fusjoner i detaljistleddet har i en viss grad også satt diskusjonen på dagsorden. Likevel er det grunn til å tro at dette fokuset vil bli betydelig sterkere i årene fremover. Konkurransedyktige priser til næringsmiddelindustrien blir viktig for å sikre et høyt nivå på norsk jordbruksproduksjon og videreforedling også i tida framover. Samtidig må profesjonelle næringsutøvere i jordbruket oppnå ei inntekt som er tilstrekkelig til at de velger å bli i næringa.

Konkurranseskraften er påvirket av så vel landbrukspolitikken som mer generell næringspolitikk. Det er viktig at et evalueringssystem fanger opp det *dynamiske* aspektet ved konkurransekraft for at arbeidet skal gi nytte fremover i tid. Organisatoriske endringer, utnyttelse av ny teknologi samt produktutvikling og innovasjonsgrad kan være noen stikkord. I det følgende er det vist til vurderinger av hva konkurransekraft egentlig innebærer.

4.8.1 Begrepet konkurransekraft

Det eksisterer ulike definisjoner av konkurranseevne eller konkurransekraft. Martin & Stiefelmeyer (2001) har følgende definisjon:

«Competitiveness is the sustained ability to profitably gain or maintain markets share».

Flaten (2003) har i en artikkel i Landbruksøkonomisk Forum (LØF) tatt for seg norsk melkeproduksjons konkurransekraft i forhold til andre land. Han har stilt spørsmålet om hva konkurranseevne er og viser til at konkurranseevne ikke er definert i neoklassisk økonomisk teori samtidig som det er få begrep som brukes så hyppig i den økonomisk-politiske debatten. Han viser videre til at det er få andre økonomiske begrep som har et så diffust meningsinnhold. Han viser til Bullock (1994) som har uttalt følgende:

«I do not want to see another definition of competitiveness. We may have created another term that generates as much confusion and unproductive discussion as the word 'sustainability.»

Flaten viser videre til at noe av bakgrunnen for de mange definisjonene og uklarhetene er at konkurranseevne anvendes på ulike økonomiske nivå; slik som en nasjon, ei

næring eller en bedrift. Dessuten varierer tidsperspektivet. Flaten tar videre utgangspunkt i NOU (2001):

«Konkurranseevne beskriver forutsetningene for å opprettholde og øke den økonomiske verdiskapingen over tid; på bedriftsnivå, næringsnivå og nasjonalt nivå. Konkurranseevnen avhenger av konkurranseposisjon og evne til innovasjon og omstilling; på nasjonalt nivå også at full ressursutnytting og langsiktig balanse i økonomien sikres.»

Krugman (1994) er kritisk til å bruke begrepet konkurranseevne på nasjonsnivå. Flaten sier videre om konkurransekraft til foretak og næringer:

«I forbindelse med konkurranseevne for enkeltforetak og næringer er definisjonen god, særlig fordi den peker på at konkurranseevne både avhenger av konkurranseposisjon og evne til innovasjon og omstilling. Konkurranseposisjon er et statisk begrep. En bedrift kan oppnå god lønnsomhet i dag og ha en sterk konkurranseposisjon, men være svak på fornying. Da blir konkurranseevnen mindre god. Hovedforskjellen mellom bruks- og næringsnivå er at bransjen består av flere bruk. Total mjølkeproduksjon kan være den samme sjøl om bruk avvikles, såframt andre brukere øker produksjonen i et tilstrekkelig omfang. Summen av hva som skjer med de enkelte bruka påvirker nærings konkurranseevne.

Enkelte tolker konkurranseevne som at det gjelder å ha lågest enhetskostnad. Når produkt er standardiserte og prisen er gitt stemmer det, men konkurransefortrinn kan også oppnås ved differensiering (Porter, 1985). Differensiering betyr at en satser på unike produkt, dvs. produkt som skiller seg positivt ut i markedet, slik at mange nok kunder er villige til å betale en høyere pris. Kostnadsnivået er fortsatt viktig, men en får flere dimensjoner å spille på. Definisjonen tar hensyn til differensieringsstrategier.»

I noen definisjoner tas ikke næringsstøtte med på inntektssida, f.eks. Martin et al. (1991). Sharples (1990) har påpekt at konkurranseevne dreier seg om det som observeres i den virkelige verden. Da påvirker støtten ei nærings konkurranseevne, men nasjonal velferd i samfunnsøkonomisk forstand trenger ikke endres i samme retning som for næringa.»

Flaten 2003 sier også noe om hvordan det er mulig å måle konkurranseevne:

«Det finnes mange måter å måle konkurranseevne på, særlig konkurranseposisjonen.

Sammenlikning av enhetskostnader er mye brukt. Alle gardbrukere produserer ikke til samme enhetskostnad. Ordnes produksjonen i et land etter stigende enhetskostnad i et diagram (Heckscher-Salterdiagram), kan kostnadsspredning blant brukere også vurderes. Giæver et al. (1995) utførte en slik analyse av norske mjølkebruk, men uten å sammenlikne med andre land. Disse metodene passer best når produkta er standardiserte.

Lønnsomhetsanalyser er viktige og kan også nyttes ved differensiering. Tall for markeds- og strukturutvikling nyttes mye. INOU (2001) nevnes også flere avanserte metoder (dataomhyllingsanalyse og faktoranalyse).

Disse indikatorene forteller lite om hvorfor ei næring har kommet i en bestemt posisjon. De kan synliggjøre at noe bør gjøres for å bedre konkurranseevnen, eller de kan illustrere resultater av en politikk som har vært ført. Det er også behov for indikatorer som forteller om innovasjons- og omstillingsevne. På dette feltet gjenstår mye utviklingsarbeid, og det er vanskeligere å si noe om slike forhold.»

I dette avsnittet har vi gitt noen eksempler på definisjoner av konkurransekraft på forskjellige nivåer. Vi mener at konkurransekraft i norsk jordbruksproduksjon og næringsmiddelindustri vil bli viktigere i årene fremover. Samtidig kan det argumenteres for at konkurransekraft sammen med en offensiv jordbrukspolitikk blir helt nødvendig for å kunne opprettholde et aktivt jordbruk i store deler av landet. Dette ser vi igjen som forutsetning for å kunne nå flere av de eksisterende målene i landbrukspolitikken. Konkurranseskraft blir derfor sentralt i det videre arbeidet med et måleverktøy i forbindelse med evaluering av landbrukspolitikken. Virkemidler for økt konkurransekraft må være konkurransenøytrale slik at de ikke hemmer en effektiv konkurranse også på det innenlandske markedet.

4.8.2 Indikatorer for konkurransekraft – eksempel fra Storbritannia

I rapporten «*Farming Economy*», National Farmers' Union – Economics, UK 1998 listes opp indikatorer for konkurransekraft. Det pekes på at det relative støttenivået og beskyttelsesgraden mellom land vil endre seg med en ny WTO-avtale. Internt i EU konkluderer rapporten med at konkurransekraften ikke vil forskyve seg vesentlig siden EU forhandler med én stemme og har én felles landbrukspolitikk og ett indre marked.

Et lands produktivitet blir i rapporten ansett for å være kritisk i forhold til konkurransekraft. Landet må ikke nødvendigvis ha de laveste kostnadene. Viktig er også spørsmålet om konkurransen om ressursene internt i landet, i forhold til andre sektorer som kan være mer konkurransedyktige mht. tilgang på kapital og arbeidskraft. Utviklingen i prisen på areal fremheves også som viktig for et lands konkurransekraft på jordbrukssektoren.

I rapporten benyttes et utvalg av indikatorer for konkurransekraft. Den første gruppen av indikatorer sier noe om *produksjonsnivået* (målt i andelen av EU sin totale produksjon) og *selvforsyningsgraden* (som sier noe om eksportorientering eller ikke). Nettoeksportører vil kunne være viktige konkurrenter på det internasjonale markedet, mens nettoimportører kan gi markedsmuligheter for land som har eksportkapasitet.

Den andre gruppen av indikatorer sier noe om *bruksstruktur* og *avlingsnivå*. Her er gjennomsnittsstørrelsen på bruk med ulik produksjon kombinert med antallet av store bruk innenfor de samme produksjonene, benyttet som indikatorer. Videre er avlingsnivå og utviklingen i avlingsnivå over tid og sannsynlig utvikling fremover i tid benyttet. Indikatorene i denne gruppen sier altså noe om effektiviteten til enkeltbedriftene/-brukene.

Den tredje gruppen av indikatorer sier noe om bruken av produksjonsfaktorer/-innsatsvarer og kostnadene ved dette. Den vanlige måten å måle produktiviteten av faktorbruken på er utbytte målt i EURO av en enhet av en bestemt innsatsfaktor (også målt i EURO). Dette kalles verdiproduktiviteten av faktoren. Det er foretatt sammenlikninger av faktorproduktiviteter for *arbeidskraft*, *jord* og *kapital*.

Betydningen av valutakurser og markedsrente og endringene i disse er stor for konkurransekraften til engelsk jordbruksproduksjon.

Selv om det er stor forskjell på jordbruket i Storbritannia og Norge både på grunn av naturgitte forhold og politiske forhold kan dette eksemplet på sammenlikning av konkurransekraft være nyttig i det videre arbeidet på området.

Litteratur

- Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2005. Politiske plattformen for et regjeringssamarbeid fremforhandlet på Soria Moria.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1998. St. prp. nr. 67(1997–98) Jordbruksoppgjøret 1998 – endringer i statsbudsjettet for 1998 m.m.
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet, 2005. St.prp. nr. 69 (2004–2005).
- Barne- og Familiedepartementet. 1999. St.meld.nr. 40 (1998–99) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet, Barne- og Familiedepartementet, Oslo.
- Bergset, Nils Øyvind, E. Kjesbu, Harald J. Andersen og I. Pettersen 2004. NILF-rapport 2004–3. Reguleringskapasitet i melkesektoren, NILF, Oslo.
- Brunstad R..J., I Gaasland og E. Vårdal, 1995. Utvikling eller avvikling – jordbruket ved en skillevei. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1995.
- Budsjettnemnda for Jordbruket, 2005. Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken. NILF, Oslo.
- Budsjettnemnda for Jordbruket, 2005. Totalkalkylen for jordbruket, Jordbrukets totalregnskap 2003 og 2004 og budsjett 2005. Totale inntekter, kostnader og vederlag til arbeid og egenkapital i jordbruket. NILF, Oslo.
- Bullock, B. 1994. Research implications of the concept of competitiveness. I: Bredahl. M.E., Abbot, P.C., Reed, M.R. (red.), Competitiveness in international food markets. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Corden, W. M. 1974. Trade Policy and Economic Welfare. Clarendon Press, Oxford.
- Econ Senter for økonomisk analyse, 2002. Best i test? En drøfting av referansetestingsutvalgets rapport. Econ rapport 27/02.
- European Environment Agency, 2005. Agriculture and environment in EU–15 – the IRENA indicator report.
- Flaten, O., 2003. Norsk mjølkeproduksjons konkurranseevne i forhold til andre land. Landbruksøkonomisk forum, 20(2): 5–15.
- Giæver, H., Flaten, o., Jervell, A.M. & A. Hegrenes 1995. Kostnader og omstillingsmuligheter på norske mjølkeproduksjonsbruk. NILF-rapport1995:3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre, 2001. Politisk grunnlag for en samarbeidsregjering fremforhandlet på Sem Gjestegård, Asker.
- Josling T. 2003. Domestic Farm Policies and the WTO Negotiations on Domestic Support. International Conference; Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? Capri, Italy, 23–26 June 2003. <http://www.ecostat.unical.it/2003agtradeconf/Default.htm>, Accessed 2 March 2004.
- Josling T.E. and A. Valdès 2004. Agricultural Policy Indicators – ESA Working Paper No. 04–04. Agricultural and Development Economics Division, The Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Kjuus, Johanne (red.) 2005. Mat og Industri 2005 – Status og utviklingstrekk i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri. NILF, Oslo.
- Kommunal og Regionaldepartementet, 2001. St.meld.nr. 19 (2001–2002). Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Kommunal og regionaldepartementet, Oslo.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2004. NOU 2004:2. Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Oslo.
- Krugman, P. 1994. Competitiveness: a dangerous obsession. *Foreign Affairs* 73 (2), 28–44.
- Landbruks- og Matdepartementet, 1996. Arbeidsgruppen for gjennomgang av bestemmelsene vedrørende private (ikke samvirkebaserte) aktørers deltakelse i markedsreguleringen. Rapport avgitt 10. januar 1996 (Jfr. Jordbruksavtalen 1995–96).
- Landbruks- og Matdepartementet, 2005. St.prp.nr.1 (2005–2006) for budsjettåret 2006. Utgiftskapittel: 1100–1161. Inntektskapittel: 4100–4150, 5545, 5571, 5651, 5652.
- Landbruksdepartementet, 1977. St.meld.nr.14 (1976–77) Om landbrukspolitikken, landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet, 1999. St.meld.nr.19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon.
- Landbruksdepartementet. 1992. St.prp.nr.8 (1992–93). Landbruk i utvikling, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Legg, D. And D. Wilkinson 1998. Competitiveness Indicators. *Farming Economy* 1998. Is UK Agriculture Competitive? A European Perspective. National Farmers Union (NFU), London.
- Martin, L., Westgren, R. & E. van Duren 1991. Agribusiness competitiveness across national boundaries. *American Journal of Agricultural Economics* 73, 1456–1464.
- Martin, L. & K. Stiefelmeyer 2001. A Comparativ Analysis of Productivity and Competitiveness in Agri-food Processing in Canada and the United States. George Morris. Centre.
- NOU. 1974. Støtteordninger i landbruket. Norges Offentlige Utredninger, 1974:26, Universitetsforlaget, Oslo.
- Nærings- og Handelsdepartementet 2004. EU sin Lisboa-strategi i eit norsk perspektiv. The EU Lisbon Strategy – A Norwegian Perspectivve.
- Nærings- og Handelsdepartementet, 2001. NOU 2001:29. Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet.
- OECD, 2001. Environmental Indicators for Agriculture. Methods and Results Volume 3. OECD, PARIS.
- OECD, 2002. Farm household income issues in OECD Countries: A synthesis report. AGR/CA/APM (2002)11/FINAL 29022002.
- OECD, 2005. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation.
- OECD, 2005. Statistics, Knowledge and Policy: Key indicators to inform decision making. Wallman K., K. Prewitt and S. Schechter: Developing Key National Indicators for the United States.
- OECD, 2005. Statistics, Knowledge and Policy: Key indicators to inform decision making. Legg W.: Agricultural Support Indicators: Measurement, Meaning and Use.
- Om jordbruksoppkjøret 2005 – endringer i statsbudsjettet for 2005 m.m.
- Porter, M.E. 1985. Coompetitive advantage: creating and sustaining superior performance. The Free Press, New York.
- Prestegard S.S. 2004. Multifunctional Agriculture, Policy Measures and the WTO: the Norwegian Case. *Acta Agriculturae Scandinavica* Section C. Food Economics, Scientific Editor Mogens Lund, Copenhagen, Denmark. The official journal of the Nordic Association of Agricultural Scientists (NJF). Volume 1 – Number 3 – 2004.
- Prestegard S.S. 2005. Multifunctional agriculture, non-trade concerns and the design og policy instruments: applications to the WTO agricultural negotiations. Internatio-

- nal journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology. Volume 4 Nos. 3/4 2005.
- Paarlberg, P. L., Bredahl, M. & Lee, J.G. 2002. Multifunctionality and agricultural trade negotiations. *Rev. Agric. Econom.* 24, 322–335.
- Rogstad, Berit (red.) 2005. Utsyn over norsk landbruk – Tilstand og utviklingstrekk 2005, NILF, Oslo.
- Sharples, J.A. 1990. Cost of production and productivity in analyzing trade and competitiveness. *American Journal of Agricultural Economics* 72, 1278–1282.
- Snellingen A., G. I. Gundersen, T. Sandmo og G. Berge, 2005. Jordbruk og miljø, Resultatkontroll jordbruk 2005. Statistisk Sentralbyrå, Oslo–Kongsvinger.
- Stortinget, 2000. Innst. S. nr. 167 (1999–2000) Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon St.meld. nr. 19 (1999–2000).
- Stubsjøen M., 2000. Vekst og vern – Det kongelige landbruksdepartement 1900–2000. Almar Sagelvmo: Næringsavtaler og næringspolitikk. Landbruks- og Matdepartementet Oslo.
- Søyland Viil, L. Forsell, Nils.K. Nersten. NILF-rapport 2002–1 FOLA 2002: Landbrukspolitikk – forenkling og målretting, NILF Oslo.
- Vatn, A., Kvakkestad V. Og P. K. Rørstad 2002. Policies for Multifunctional Agriculture. The Trade-off between Transaction Costs and Precision. ÅS–NLH 2002.
- Aanesland 1987. Landbrukspolitikk. Produksjonstilpassing for å nå ulike jordbrukspolitiske mål. Ås–NLH 1087.